SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 11 minutos.)

-Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Corporación Interamericana de Inversiones. Se autoriza al Gobierno a aumentar la participación de la República Oriental del Uruguay en el capital accionario de la Corporación. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Carpeta Nº 1470/2014. Distribuido Nº 2674/2014.

Solicitud de audiencia de Consorcio del Uruguay S.A. para brindar opinión sobre el proyecto de ley de Inclusión Financiera, que ha sido coordinada para el día de hoy.

Solicitud de audiencia de la Cámara de Industrias del Uruguay para expresar sus puntos de vista sobre el proyecto de ley por el que se ajusta el régimen de exoneraciones del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, en materia de adquisiciones de determinados bienes de activo fijo."

(Ingresan a Sala representantes de la Asociación de Escribanos del Uruguay.)

-Para un asunto previo tiene la palabra, el señor Senador Michelini.

SEÑOR MICHELINI.- Nuestra intención es que se convoque a la Comisión de Hacienda para el martes 22 de abril, a la hora 10 -habida cuenta de que ese día no habrá sesión del Senado-, con el fin de terminar de recibir las delegaciones y empezar la consideración del articulado del proyecto de ley, porque aspiramos a que en la sesión del jueves 24 de abril el Senado pueda comenzar a votarlo.

SEÑOR HEBER.- Este es un proyecto de ley bastante extenso y, por lo tanto, creo que no tendremos tiempo suficiente para que en dos días podamos recibir a las delegaciones, analizar y votar cada uno de los artículos. De todos modos, creo que este no es un tema para hablar frente a los invitados.

SEÑOR MICHELINI.- Lo que estamos intentando es trabajar de mañana, de tarde y, si fuera necesario, también el miércoles -es decir, todas las horas que se precisen-, para estudiar a fondo el proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la propuesta hecha por el señor Senador Michelini.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores da la bienvenida a los representantes de la Asociación de Escribanos del Uruguay, a su Presidente, el escribano Antonio Sarachu -quiero decir, con emoción, que su padre estuvo en el Parlamento desde el año 1971 hasta el 27 de junio de 1973; que fuimos entrañables amigos en la 808; y que, por tanto, para mí es un gusto conocer y recibir a su hijo en esta Comisión-, y a quienes lo acompañan, el escribano Roque Molla y las escribanas Mercedes Azar, Daniela Cianciarulo y Adriana Amado. Sin más trámite, les ofrecemos el uso de la palabra para referirse al proyecto de ley en consideración.

SEÑOR SARACHU.- Muy buenos días para todos. Agradezco la gentileza y la deferencia que ha tenido el señor Presidente con ese recordatorio.

Nuestra visita en el día de hoy tiene como cometido dar a conocer nuestra opinión acerca de este proyecto de ley. No tuvimos la posibilidad material de presentarnos ante la Cámara de Representantes porque cuando quisimos hacerlo, lamentablemente, su Plenario ya estaba tratado el tema. Por tanto, no queremos perder esta oportunidad porque consideramos de vital importancia aportar, al Senado y al Parlamento en su conjunto, la opinión de una asociación gremial, como la que represento -la Asociación de Escribanos del Uruguay-, sobre un proyecto de ley de esta envergadura y que, por su complejidad, tiene aspectos contables, pero también jurídicos. Dado que nuestra Asociación es, desde el punto de vista profesional, una asociación gremial de Derecho y este proyecto de ley toca aspectos jurídicos muy relevantes, entendíamos que su presencia en esta Comisión era muy importante.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Gallinal.)

-Desde ya les agradecemos por habernos recibido y aclaramos que hemos venido a brindar nuestro punto de vista. Estoy acompañado por un grupo técnico de primer orden, compuesto por los escribanos Molla, Cianciarulo, Amado y Azar, quienes van a explicar mejor que yo los distintos aspectos que a nuestro entender se deben tener en cuenta al momento de aprobar esta iniciativa.

Si el señor Presidente lo entiende pertinente, los dejo en compañía de mis colegas quienes, reitero, podrán exponer sobre el asunto mejor que yo.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Buenos días. Pido disculpas por la tardanza.

SEÑOR MOLLA.- Buenos días, mi nombre es Roque Molla, soy coordinador de la Comisión de Derecho Civil de la Asociación de Escribanos del Uruguay y profesor de Derecho Civil.

El proyecto de ley en estudio nos merece observaciones desde distintos puntos de vista: de interés general, de política legislativa y de técnica legislativa. Últimamente han surgido leyes -por supuesto que esta no es, ni medianamente, una crítica que pretenda desteñir la labor legislativa- que en la realidad han estado en infracción con determinadas normas, sobre todo constitucionales. Un ejemplo de ello es la ley referida al Instituto Nacional de Colonización, tema respecto al cual también dimos nuestra opinión en el Parlamento.

Por estas razones consideramos que estos encuentros son muy beneficiosos a fin de poder señalar aspectos medulares en lo que refiere a los distintos proyectos de ley.

Por su orden -y por lo menos con una incógnita-, queremos señalar que puede haber visos de inconstitucionalidad en este proyecto de ley, en la medida en que puede verse vulnerado el principio de libertad consagrado en la Constitución, porque la moneda nacional es la que tiene el poder cancelatorio. Consecuentemente, por allí puede aflorar una fisura con respecto a este proyecto de ley.

Desde el punto de vista de la teoría general, y entrando concretamente al análisis del articulado, debo decir que el Derecho contemporáneo transita en forma unidireccional hacia la eliminación de las nulidades absolutas. Esto es: se procura -una simple reseña de Derecho Comparado lo señala- que todas las situaciones que adolecen de esa patología puedan resolverse, justamente, a través de una confirmación que subsane o por lo menos enerve la acción de nulidad. El tema de la nulidad absoluta está consagrado, por ejemplo, en cuanto a procurar que no suceda esa situación. A vía de ejemplo puedo señalar la Ley de Sociedades Comerciales.

Por otra parte, en el articulado existen errores de técnica legislativa. El artículo 1º establece el poder cancelatorio de los medios de pago electrónicos. Haré una simple mención a este asunto,

puesto que va a ser materia de nuestras compañeras las coordinadoras de Derecho Comercial. Esto de alguna forma obturaría -porque estamos en un terreno de duda, visto y considerando la contradicción que contiene el proyecto de ley- la posibilidad de distinguir las obligaciones que están en nuestro ordenamiento, por ejemplo, la novación y la compensación.

Yendo a los casos concretos en los que hay actuación profesional -más allá de que la Asociación de Escribanos del Uruguay pretende ser un actor en todo lo relativo al mundo jurídico y a las situaciones que se planteen a todo nivel-, en los artículos 38 y 39 se habla de una selección caprichosa, porque se incluyen algunos negocios y se excluyen otros de gran envergadura a los que se hará referencia con posterioridad. Con respecto a la técnica utilizada, aquí resulta una contradicción con el artículo 1º. ¿Por qué? Porque en él, en función de la crítica que hemos hecho, se concede el poder cancelatorio al medio de pago electrónico, esto es, se da por extinguida la relación correspondiente; por ejemplo en una compraventa, la obligación de pagar el precio.

SEÑOR MICHELINI.- ¿La obligación de qué?

SEÑOR MOLLA.- De pagar el precio. En la compraventa hay dos obligaciones: entregar la cosa y pagar el precio, pero en el artículo 1º únicamente se hace referencia al pago del precio y no a la entrega de la cosa. Sucede que en forma lacónica -y para nosotros, absolutamente inconveniente y contradictoria- la norma del artículo 38 dispone que, de no mencionarse ese medio de pago electrónico, el pago será nulo. Entonces, ¿en qué quedamos? El artículo 1º establece que el procedimiento cancelatorio por el medio de pago electrónico extingue la obligación; ahí se terminó la historia. La obligación está cancelada, está cumplida, está extinguida en términos jurídicos. ¿Cómo después, por el hecho de no mencionarse en el documento respectivo, la ley va a establecer que el pago será nulo? Esto convoca a una de las adivinanzas del Derecho al decir de Carnelutti, que son las obligaciones naturales, esto es, las obligaciones en las que no se cumplen las formalidades pero donde hay una actuación, un comportamiento por parte del deudor. De manera que, a nuestro juicio, la norma sufriría lo que se llama "interpretación abrogatoria por un intérprete".

SEÑOR MICHELINI.- ¿Se refiere al artículo 38 actual?

SEÑOR MOLLA.- No, señor Senador, creo que es el 40.

Como decía, sufriría lo que para nosotros es el último recurso que tendría un intérprete: la interpretación abrogatoria, que es que ante dos disposiciones contradictorias, se elige una. En este caso, por el principio de conservación de los contratos, surgiría como triunfadora el artículo 1.º. Reitero esto con carácter general en el sentido de lo grave que es consagrar una nulidad y, encima, con una contradicción *in adjecto*, es decir, en los términos.

Corresponde señalar también que en las situaciones de enajenación de bienes con precio en dinero -en algún negocio el precio puede no ser en dinero, pero en la compraventa parte del precio sí tiene que serlo- pueden surgir muchas alternativas, entre ellas, la imputación de pagos por tomar a su cargo el comprador determinadas obligaciones como, por ejemplo, la contribución inmobiliaria, impuestos o embargos existentes.

Por otra parte, desde hace ya cincuenta o sesenta años, el negocio inmobiliario en el Uruguay -me permito nombrar a mi querido profesor, el maestro Cafaro- sufre lo que se llama el corrimiento de la forma, es decir que los negocios que se plasman en una escritura pública, en realidad, son negocios perfeccionados si no fueron extinguidos con anterioridad porque nuestro sistema permite el pago de precio en las llamadas promesas de compraventa. Por eso también acá luce una situación que nos coloca en una encrucijada: si el precio se pagó con anticipación, en el documento no lucirá el medio de pago electrónico.

Estas son simplemente algunas apostillas que nos permitimos señalar.

SEÑOR MICHELINI.- Por supuesto que las observaciones que están realizando nuestros invitados son muy bienvenidas y es la primera vez que las plantean, pero el artículo 40 comienza diciendo: "A partir

del primer día del mes siguiente al año a contar desde la vigencia de la presente ley”... Se supone que todas las obligaciones que se pagaron con anticipación, se terminan y en un año empezarán a pagarse en forma electrónica, salvo aquellas que sean menores al equivalente a 40.000 UI. Mientras tanto, el artículo 1º establece la forma en que se hará el pago electrónico y determina que, en caso de efectuarse un pago electrónico, se cancelará la obligación. A su vez, el artículo 40 -aclaro que estoy haciendo una lectura rápida de la disposición, por eso es importante que nos planteen sus inquietudes o dudas- dice que cuando el pago no se realizó por medio electrónico, entonces, la obligación no estaría cancelada y la operación sería nula. Aquí se estaría obligando a hacer la operación por medio electrónico y a plasmar en la escritura el medio electrónico a través del cual se realiza; ahora bien, si no se hace por esta vía, cuando supera el equivalente a 40.000 UI, queda nula. Además, se otorga un plazo bastante extenso para ir ajustando el sistema y haciendo la transición.

Quizá esta no sea la mejor redacción y resulte difícil entenderlo, pero la lógica indica que, a partir de cierto momento y si se supera el equivalente a 40.000 UI -reitero que tal vez haya que redactar nuevamente la disposición-, la operación debe hacerse por medio electrónico, lo cual ayudaría a muchas otras cosas, incluidos los aspectos relativos al lavado de dinero. Hace poco tiempo viajé a la vecina orilla y me contaron que hay gente que va y compra cuatro, cinco o seis autos de gran porte, de mucho dinero, al contado y nadie se pregunta de dónde salió esa plata.

SEÑOR MOLLA.- De cualquier manera, cuando la norma esté vigente va a abarcar a un sinnúmero de situaciones que responderán a la casuística que acabo de señalar. En todos los casos, entendemos que lo que no corresponde es esa manifestación de declarar la nulidad del pago. El pago no es nulo; lo que podría establecerse es que se relacione -no con carácter de nulidad, en caso de no hacerlo- el pago con el medio electrónico, cuando correspondiere.

Voy a dar un ejemplo. Si pago US$ 100 o $ 100 -porque sabemos que la moneda nacional está de vacaciones- por un gravamen hipotecario que tengo a mi cargo, en realidad, no hay un medio de pago electrónico. Por ese motivo apuntamos a lo grueso, es decir, a que la eventual omisión no responda a la hipótesis de nulidad.

El señor Senador tocó un asunto -disculpe la digresión, pero esto lo he repetido en muchas oportunidades, tanto a nivel académico como de magistrados- que parece que sobrevuela o subyace -así es como hemos aprendido a hablar luego de sucesos que no queremos recordar-, que es el tema del lavado de dinero y, desde nuestro punto de vista, apunta hacia el lugar equivocado. ¿Por qué? Porque apunta a la instrumentación de los negocios en lugar de discernir con claridad las distintas situaciones. En concreto señalo que justamente los profesionales del Derecho están tomando los recaudos necesarios en lo que respecta al tema del lavado de activos al apuntar a que el pago se realice por medio de cheque bancario, letra de banco, etcétera, es decir, que haya una intervención bancaria.

No se entiende por qué cuando un profesional actúa con una letra de cambio expedida por un Banco en términos jurídicos responde a que el dinero es del Banco. El mundo ha pensado, equivocadamente, que el dinero está depositado en el Banco, pero el dinero es del Banco por su propia consumibilidad. ¿Cómo el profesional actuante va a dudar de que el dinero provenga de un ingreso legítimo? No he logrado que me respondan esta pregunta y se ha arbitrado todo un procedimiento de controles, a mi entender abstruso, cuando es mucho más fácil -si este proyecto de ley pudiera entenderse en ese sentido- que el que actúa con un documento emanado de una institución bancaria suponga que esta -que está, ni más ni menos, que bajo la égida del Banco Central- ha hecho los controles necesarios para recibir el dinero que alguien ha depositado en sus arcas.

Muchas gracias.

SEÑORA CIANCIARULO.- Buenos días. Aclaro que, junto con la escribana Amado, venimos en representación de la Comisión de Derecho Comercial.

Este proyecto de ley que está a estudio de la Comisión nos interesa a todos porque nos va a perjudicar a todos nosotros, a ustedes y a sus familias. Nos parece que eso le da mayor trascendencia.

Desde el punto de vista jurídico notarial, creo que el punto que atacó el escribano Molla es el más importante porque implica que haya una nulidad absoluta. Cuando en una ley se establece que un documento es absolutamente nulo, desde el punto de vista jurídico tiene mucha más trascendencia de lo que quizás piense el común de la gente que no sabe Derecho -que no es, por supuesto el caso de los señores Senadores- y no puede comprender la trascendencia que tiene esta iniciativa. Por eso creo que si algo tiene que quedar establecido aquí es que eso es lo más importante, sin perjuicio de la cantidad de elementos que derivan de allí.

Ahora bien, de todas maneras desde el punto de vista del Derecho Comercial, me voy a referir a algunos temas -seguramente la escribana Amado hará referencia a otros- más prácticos, pero que son muy importantes.

Si me permiten, voy a dejar consignado lo siguiente. En el caso del artículo 1º, que justamente dice que los pagos efectuados a través de medios de pagos electrónicos tienen pleno efecto cancelatorio, recién el escribano Molla esbozó el tema en lo que respecta a la novación. Cuando no se paga con dinero en efectivo sino con cheque, letra de cambio, documento en un vale y demás, según la ley que refiere a los títulos-valores, eso no tiene efecto novatorio, es decir, no implica que se pagó, salvo que se exprese que tiene efecto novatorio. Por lo tanto, habrá que pagar por medios electrónicos, como tarjeta de crédito, tarjeta de débito u otros medios que no sabemos cuáles van a ser, y podría suceder que se produzca el efecto cancelatorio que implica que ese contrato no se puede resolver por no pago del precio, y de repente, si se produce un error o se paga parcialmente y se computa más, puede quedar como pagado un precio que en realidad no se pagó. Además, no se puede estar seguro de que realmente se computa el pago, a efectos de afirmar que se da la carta de pago. O sea, decir que el medio de pago tiene efecto cancelatorio en un documento es muy grave si nosotros no lo podemos constatar. En el caso de un cheque o un vale, si no podemos constatarlo tenemos la posibilidad de recurrir a la acción cambiaria y la acción causal, salvo que demos efecto novatorio. Lo que se propone es algo así como decirnos: “Esto es un medio de pago, se canceló y punto”. En realidad, nos parece que quizás esto se podría rever manejándolo con la ley de títulos-valores. Si los señores Senadores lo creen necesario, más adelante ahondamos en este punto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si he comprendido bien, la escribana señala que cuando el medio de pago es un cheque o un vale, si el cheque no tiene fondos o no se paga el vale correspondiente, el vendedor tiene una acción ejecutiva en función de la cual puede defenderse y cobrar. En cambio, si se paga por medios electrónicos -por ejemplo, a través de una tarjeta de crédito-, al vendedor no le queda acción de ninguna naturaleza para ir contra el comprador.

SEÑORA CIANCIARULO.- Exacto, porque se expresa que tiene efecto cancelatorio.

SEÑOR PRESIDENTE.- O sea que el único recurso que le quedaría al vendedor es iniciar un juicio ordinario para poder cobrar.

SEÑORA CIANCIARULO.- Efectivamente, si justifica los elementos sería un juicio ordinario, pero ese tema es peligroso en la contratación básica. No olvidemos que estamos hablando de 40.000 UI, que actualmente representan algo más de US$ 5.000, o sea que son contrataciones básicas, como puede ser la de un auto pequeño.

SEÑOR MOLLA.- Quiero aclarar que no se trataría de un juicio ordinario por la acción causal del pago del precio. En todo caso, el juicio sería por la acción cambiaria y la sucedánea.

SEÑORA CIANCIARULO.- En realidad, existe la posibilidad de hacer un juicio ordinario sobre el título-valor, por lo que pensé que el Presidente se refería a eso. En el caso del título-valor, se puede hacer juicio ejecutivo o juicio ordinario; incluso, cuando se hace el juicio ejecutivo cambiario, existe la posibilidad de hacer luego un juicio ordinario. En este caso, no queda abierta la acción causal; o sea, no hay resolución del contrato por incumplimiento de pago del saldo de precio. Pero me parece importante destacar que, al hablar de pago por medio electrónico, uno se imagina una máquina trabajando y, a su vez, en el documento nosotros estamos diciendo que tiene efecto cancelatorio. Eso

es lo que nos preocupa desde el punto de vista notarial práctico y es algo que puede sucederle a cualquiera de nosotros.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se supone que al utilizar un medio electrónico, la institución bancaria o la de la tarjeta da una autorización, habilitando el pago a través de ese medio.

SEÑORA CIANCIARULO.- Efectivamente. Ahora bien, en el caso de las letras de cambio o en los cheques certificados, la institución bancaria retiene los fondos, pero puede suceder -como ha pasado- que uno vaya a cobrar el cheque o la letra y el banco esté en problemas. O sea, de repente el vendedor se queda sin la posibilidad del pago de precio, pero lo que es peor, es que se queda sin la posibilidad de iniciar una acción por incumplimiento porque la ley dice que tiene efecto cancelatorio. Es más, también se agrega que es de orden público. Es decir, no se puede pactar en contra en el contrato, porque, reitero, la ley dice que tiene efecto cancelatorio. Eso es lo preocupante.

SEÑOR MICHELINI.- Estoy reflexionando sobre este punto. Si una persona hace una transacción en una tienda u otro comercio a tres meses, para quien opera con esa tarjeta, según la ley, tendrá efecto cancelatorio, y si la empresa o el banco que cubre esa tarjeta no le paga al comerciante, será esta la que esté en deuda con el comerciante y no la persona a la que se le está cobrando mes a mes su obligación. O sea que si a un comercio no le paga la empresa que asume la obligación, el comerciante irá contra la empresa financiera o el banco respectivo. Se cobrará en forma mensual -sucedió en la crisis del 2002- o si el banco cierra, se terminará cobrando el volumen de documentos. En todo caso, si el comprador no le paga al banco, se tratará de una deuda que no está cancelada y que el banco reclamará al comprador. Entiendo humildemente -los invitados son los que saben- que la compra hecha entre el titular de la tarjeta y el vendedor está cancelada. Por lo tanto, las deudas son del comprador con el banco o con el emisor de la tarjeta, y del comerciante con el banco, con un compromiso de pago en tales y tales fecha. Eso es lo que yo entiendo. Puede haber una casuística más compleja y más difícil que no comprenda esta mecánica con la simpleza que la planteo.

SEÑORA CIANCIARULO.- Entiendo que no podemos comparar la mecánica del sistema de la tarjeta de crédito, donde actúan -como saben los señores Senadores-, el emisor, el tarjetahabiente y el banco interviniente, en fin, distintas personas, con la mecánica de una compraventa común y corriente.

En el caso de una tarjeta de crédito, si voy a un comercio -como dice el señor Senador Michelini- y emiten un *voucher* que yo firmo y después no pago el estado de cuenta, se genera una problemática en la que uno tendrá que cobrarle a otro. Yo me desligo y el problema de cobrar será del comercio. Pero aquí estamos, por ejemplo, ante la compraventa de un automóvil o de un inmueble -algo sencillo, algo común, de todos los días-, en el que, yo vendedor, quiero recibir el dinero y me pagan con tarjeta de crédito o de débito -que son algunas de las formas, pero hay otras vías que no sé cuáles son-, y lo grave es darle efecto cancelatorio de entrada. Como vendedor quizás, si se trata de una tarjeta, después tenga posibilidades de ir contra el banco o hacerle un juicio, pero no es la forma de actuar en una compraventa.

Al respecto quiero decir algo. Muchas veces se da lo que los escribanos llamamos "compraventas enganchadas" -quizás los señores Senadores lo han vivido no solo profesionalmente sino personalmente-, es decir, que estamos ante una compraventa, pero tenemos que esperar recibir el precio para pagarle al otro. Ese es otro tema que prácticamente se termina, porque ¿cómo hago para saber si efectivamente algo está pagado para después pagarle a otro? Me parece que no es aconsejable transmitir la misma temática en el caso de las tarjetas de crédito que operan en comercios y en compras comunes con lo que es la actividad notarial.

Imaginen los señores Senadores que recién estamos estudiando esta norma. Generalmente sucede que después que se sancionan los proyectos de ley y se empiezan a aplicar encontramos mil casos más. Esto es lo básico que a uno se le ocurre en un primer estudio del articulado.

SEÑOR MICHELINI.- Por supuesto, la casuística puede ser muy compleja, y una cosa es un volumen de $ 2.000, $ 3.000 o $ 4.000 y otra es cuando se está ante cifras muy superiores.

En los pagos electrónicos actúa un tercero, que es el garante. Puede haber un error electrónico, pero no apunto a eso, más allá de que puedan existir. En todo caso, son ínfimos puesto que de lo contrario este medio de pago no sería seguro y hoy todos confiamos en él. Ahora bien, sacando los errores, lo cierto es que cuando hay un medio electrónico, hay un tercero que naturalmente es el responsable. Si se paga con una tarjeta un vehículo a seis meses, por más que se trate de un volumen grande y que tenga que figurar un escribano, lo cierto es que en el momento en que se emiten los *vouchers*, quien está obligado a pagar eso es el comercio y, a su vez, el comprador está obligado a pagarle al emisor de la tarjeta. Si el emisor de la tarjeta no le paga al comercio, no veo impedimento legal alguno para iniciar una acción civil a los efectos de recuperar ese dinero. Lo mismo hará el emisor de la tarjeta si quien compró el auto no paga. Otra cosa es si lo mejor es declararlo nulo o si podría haber un giro que permitiera una situación eventual en la que el comerciante vaya contra el Banco y, llegado el caso, contra el comprador, siempre y cuando este no haya pagado todos los *vouchers,* puesto que de otro modo pagaría dos veces. Sin dudas, es una casuística compleja.

SEÑOR RUBIO.- Quisiera hacer una pregunta a fin de tratar de comprender mejor esta temática, puesto que recién me aproximo al proyecto de ley.

El artículo 1º define lo que son medios de pago electrónicos y el 40 obliga a usar medios de pago electrónicos, cheques certificados cruzados no a la orden, o letras de cambio cruzadas emitidas por una institución de intermediación financiera a nombre del comprador. De acuerdo con la inquietud que ustedes plantean, ¿debería modificarse la redacción de este artículo 40, ampliando los sistemas de pago?

SEÑOR MOLLA.- Voy a realizar una precisión con respecto a la observación del señor Senador Michelini y me permito señalar que también responderé la pregunta formulada por el señor Senador Rubio.

Acá no se trata de si el medio de pago hace transitar al acreedor un conflicto con la emisora o con el Banco, sino de que se está enervando -que quiere decir “anular”- una de las opciones que el régimen general, el Derecho Privado, el Código Civil, da a un vendedor: la ejecución forzada *in natura* de la obligación en el caso del dinero, o la resolución del contrato. Esa situación, esa opción, la respeta la ley de títulos-valores. ¿Por qué? Porque, como bien señaló la profesora Cianciarulo, es el acreedor el que decide si con el medio de pago -en este caso, medio de pago electrónico- extingue la obligación, esto es, obtura la posibilidad de la resolución del contrato y se queda, simplemente, con las emergencias del título-valor que recibe. Hace un corte -por eso se llama novación- con la relación causal, que es la que motivó el cambio, como por ejemplo una compraventa. Esto es lo que está sucediendo. No es un tema de si cobra o no, si tiene un conflicto con la institución emisora o no; el problema es que por la forma en que la iniciativa ha establecido esta situación, se pierde la posibilidad de resolución.

SEÑOR MICHELINI.- Podría llegarse a pensar que la ley no lo puede obligar, que es un derecho propio. Usted está diciendo que si quien compra paga con un medio electrónico, con lo que la obligación la tiene un tercero, debería ser el vendedor quien decida.

SEÑOR MOLLA.- No puede porque el proyecto de ley no lo permite.

SEÑOR MICHELINI.- Entiendo que usted me está diciendo que la iniciativa no lo permite. Sin embargo, en muchos casos las leyes afectan libertades. Usted no puede pagar los salarios en determinadas especies y se obliga a que la transacción se haga de determinada manera. Puedo coincidir con usted en cuanto a la libertad del individuo, pero también reconozco que hay leyes que imponen determinados medios de pago y, en algunos casos, hasta la moneda en tanto obliga a usar el peso uruguayo, independientemente de que usted quisiera relacionarse con sus trabajadores mediante el trueque; eso no lo puede hacer. Y la moneda nacional es un tercero porque usted confía en que tiene el respaldo del Gobierno. Entonces, me da la sensación de que la ley está obligando a que si usted vende la transacción se hace de esta manera y el que tiene la obligación de la deuda es un tercero. Imaginemos un trueque de vehículos entre dos personas que eligen hacerlo por vía de un tercero. En

todo caso, cuando la persona se desprende de su vehículo hacia el tercero, ya cumplió su obligación; después le cumplirán a ella o no, pero ella ya entregó el bien.

SEÑOR MOLLA.- Realmente, no veo adónde va, señor Senador. Hay obligaciones, las dinerarias, que no tienen chance sino de cumplimiento en dinero, por su propia -reitero- consumibilidad y fungibilidad. Por eso, el ejemplo de los trabajadores no hace a la situación, porque a nadie se le ocurre que un trabajador, ante el no pago, va a pretender rescindir su relación laboral. Por supuesto que lo puede hacer y puede eventualmente ocurrir.

SEÑOR MICHELINI.- La deuda existe.

SEÑOR MOLLA.- Sí, pero de lo que estamos hablando es de que en las relaciones sinalagmáticas, el Código Civil y, en definitiva, todo el Derecho, establecen esa opción, y eso es absolutamente incontestable. Un ejemplo es el artículo 1431 del Código Civil, que refiere a la acción de resolución o la ejecución, o al revés. En pocas palabras, a lo que voy es a que esta norma modifica el Código Civil. Usted dice -y dice bien- que la ley puede hacerlo. Puede; claro que puede hacerlo. Hay sistemas que no la tienen. Por ejemplo, el Código Civil alemán, que es de última generación. Sí, son soluciones, pero me parece que acá hay una intromisión en lo que es el Derecho Privado general que, por lo menos, nos luce inoportuna.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Podríamos solucionar este tema si eliminamos el inciso segundo del artículo 1º?

SEÑORA CIANCIARULO.- Exacto. El problema es el inciso segundo; no es que no se pueda aceptar ese medio de pago, más allá de que nos guste o no. O no es que no se pueda aceptar el pago por un tercero, como decía el señor Senador Michelini.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, se puede solucionar eliminando el inciso segundo y habría que darle al medio de pago electrónico los mismos efectos que a los títulos- valores o a los cheques.

SEÑOR MOLLA.- Quiero manifestarle al señor Senador Michelini que quizá la dirección de la ley es lo que habría que cambiar, dicho esto con todo respeto. Esto es, ir de aquello que parece preceptivo, con consecuencias de las más graves, como es la nulidad, a la situación de la posibilidad, porque la posibilidad entra sin trauma en el sistema, como usted bien dijo. Lo toma o no lo toma. Y si lo toma -si no me equivoco-, tendrá, por ejemplo -como bien dijo la profesora, es frondosa la exposición legislativa-, el beneficio del IVA, cuya tasa experimentaría una reducción. Parece que ese sería el camino a seguir.

Como se dijo, aquí también está el tema del lavado de activos. Les puedo asegurar -porque soy Director de la Comisión de Consulta de la Cátedra de Derecho Civil y con las profesoras Cianciarulo y Amado, que están en Derecho Comercial, sabemos cómo se maneja el espectro negocial- que hoy en día ningún profesional de Derecho que conozca la situación se está manejando con dinero en efectivo en las transacciones, justamente por las implicancias de la ley de lavado de activos. Quiere decir que ese tema está solucionado.

SEÑOR MICHELINI.- Por supuesto, esta normativa se puede cambiar; puede no gustar o ser inoportuna. En fin, se puede estar en contra de este proyecto de ley; eso es claro.

Ahora bien, entiendo que quizás el inciso segundo no abarque toda la casuística, pero veamos el siguiente ejemplo. Un empleador paga por medio electrónico a sus trabajadores, pero estos no firman que recibieron el dinero, sino que se lo deposita en su cuenta y ellos lo van retirando con una tarjeta. Admito que este inciso puede abarcar una casuística superior, y generar problemas. Pero si soy un empleador y pago los salarios vía electrónica no significa que esté regalando la plata; aunque la persona manifieste que no se le pagó, que no firmó nada, que el patrón le regaló la plata, no es así, sino que el pago electrónico cancela la deuda.

Como dije antes, quizás esta norma tenga el alcance de una casuística superior y afecte algunos casos especiales, en cuyo caso asiste razón a la delegación. Pero la idea es brindar la seguridad de que el pago electrónico sea masivo. No estamos hablando de los pagos que ya se hacen por este medio, en los que, de repente, el trabajador ha autorizado que le depositen el dinero en su cuenta, lo que equivale a la firma, sino de establecer la obligación de que el pago se realice por este medio. Al establecer una obligación, debe quedar claro que, una vez depositado el dinero en la cuenta -se supone que fue bien depositado; que funcionó bien el medio electrónico-, ese procedimiento cancela el compromiso.

Reitero: puede ocurrir que, por lo abarcativa que es, esta norma resulte inconveniente, en tanto cubriría otras casuísticas.

SEÑORA AMADO.- En base a lo expresado por el señor Presidente, simplemente quisiera hacer un comentario. Capaz que se podría eliminar el inciso segundo en relación con todo lo que tiene que ver con el tema contractual y dejarlo para los demás casos planteados por el señor Senador Michelini.

SEÑORA CIANCIARULO.- Quisiera referirme a otro de los aspectos que tiene relación con este punto.

El artículo 40 establece: "deberá cumplirse a través de medios de pago electrónicos, cheques certificados cruzados no a la orden o letras de cambio cruzadas emitidas por una institución de intermediación financiera a nombre del comprador".

Hubiera bastado con que se dijera: "cheques certificados cruzados" para saber que se tiene que depositar en una cuenta bancaria, pues la expresión: "no a la orden" establece la misma obligación.

Sin embargo, lo que más nos inquieta con respecto a los cheques certificados y las letras de cambio es que estos son emitidos a nombre del comprador. Como los señores Senadores saben bien, el banco certifica que existen los fondos para el pago por cheque o letra de cambio. Ahora bien, supongamos que, como pasa muchas veces, hablando en términos contables, después que el banco retiene los fondos del cheque o de la letra de cambio, si la operación no se hace -ya sea porque se encontró una diferencia o por otra causa-, el vendedor que había solicitado ese documento que está a nombre del comprador no puede presentarse a decir que no se usó y solicitar que se deposite el dinero nuevamente en su cuenta. La única manera de hacer uso de ese cheque o de la letra de cambio es a través de los medios establecidos por la ley. Es decir, un cheque certificado, cruzado o no, y a la orden, tiene que ser trasmitido por cesión de crédito. ¿Quién tiene que hacer la cesión de crédito? El comprador. En el caso de la letra de cambio, tiene que ser endosada. ¿Quién debe endosarla? El comprador.

En un caso de este tipo, el vendedor mantiene la letra de cambio en sus manos, pero no tiene la posibilidad de que el banco la devuelva a su cuenta porque está a nombre del comprador. Quizá el requisito de que el cheque o la letra de cambio estén a nombre del comprador no debería ser obligatorio. Me refiero a que se pueda optar por pagar con un cheque certificado o con una letra de cambio a nombre del comprador. Si alguien, por comodidad o seguridad, solicita que esté a nombre del comprador tiene que poder pedirlo, pero si no se hace el negocio, se debe permitir el retorno de ese dinero a la cuenta del vendedor.

De no ser así, se cercena esa posibilidad en el caso de que no se lleve a cabo la operación.

SEÑOR MICHELINI.- Después viene la reglamentación.

SEÑORA CIANCIARULO.- Deberán disculparme, pero soy de las que consideran que una ley se debe tocar lo menos posible por vía de la reglamentación.

SEÑOR MICHELINI.- Pregunto si usted cree que se puede hacer.

SEÑORA CIANCIARULO.- Entiendo que no.

SEÑOR RUBIO.- El artículo expresa: “no a la orden”.

SEÑORA CIANCIARULO.- El requisito “no a la orden” implica que se debe depositar y que la trasmisión de fondos es por cesión de crédito. Así lo establece la ley de cheques. Es decir, cuando tengo una letra de cambio, si es al portador, voy al banco, la deposito y el dinero vuelve a mi cuenta, pero si por ejemplo estuviera a nombre de la escribana Adriana Amado, como todos sabemos, el endoso o la cesión de crédito dependerían de su voluntad. ¡Imaginen los señores Senadores que quedo en manos de un tercero y con un cheque! Lo único que me queda es destruirlo y seguir el procedimiento judicial dispuesto por el artículo 109 de la Ley Nº 14.701 para el caso de pérdida, sustracción o destrucción.

En síntesis, nos parece que debería tenerse en cuenta ese detalle, es decir, que no figure el nombre del comprador. Quizás así se enervaría ese problema.

SEÑORA AMADO.- La escribana Cianciarulo ya manifestó lo que nosotros habíamos tratado.

Otro punto que quisiéramos comentar es lo que se señala en el artículo 1º, “Medio de pago electrónico”, con respecto a las tarjetas de crédito y de débito. Hasta ahora, con el sistema de pago a través de los cheques certificados del banco tenemos la garantía de que ese dinero está en la cuenta. O sea, cómo vamos a poder comprobar o constatar que la persona que quiere pagar a través de una tarjeta de débito tiene el dinero para cancelar.

SEÑOR MICHELINI.- Sí puede.

SEÑORA AMADO.- Por supuesto, pero hay otro problema. Si tiene efecto cancelatorio y debemos dejarlo consignado en el documento que estamos autorizando, ¿en qué momento la persona tiene que manifestarnos que va a pagar a través de un medio de pago electrónico y con cuál va a hacerlo?

SEÑOR MICHELINI.- Eso se pacta antes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por favor, señor Senador, evitemos las interrupciones.

SEÑORA AMADO.- Simplemente, estoy diciendo que se van a plantear problemas porque si exijo al comprador que, en forma previa, me acredite que depositó y el medio que utilizó, y debo dejarlo consignado en la escritura, estoy entregando un precio antes de otorgar la compraventa. Entonces, si después el vendedor se niega a firmar esa compraventa, ¿cuál va a ser la consecuencia? Que eso tiene medio cancelatorio y que el vendedor carece de todo tipo de acción porque el precio ya está pago.

Desde nuestro punto de vista, ese es un problema serio. ¿En qué momento debemos tener la información? ¿Basta con que el comprador nos diga “vamos a pagar a través de tarjeta de crédito y dejarlo consignado”? ¿Alcanza con que diga “vamos a hacerlo mediante transferencia”? ¿O acaso nos tiene que decir: “lo hicimos por transferencia por tarjeta tal, débito número tal” y debemos dejar todo eso consignado en la escritura? Me refiero a que tiene que pagar antes de otorgar el negocio jurídico para que lo dejemos consignado en la escritura, con todas las consecuencias negativas que eso trae. Para mí, ese problema y el de la nulidad son los más importantes que tiene la norma.

SEÑORA CIANCIARULO.- Simplemente haré una mención menor con respecto a todo lo que veníamos diciendo.

No entiendo a qué se hace referencia cuando se habla de “titular de una empresa unipersonal”, porque una persona física puede tener una empresa unipersonal. Quisiera saber qué alcance se le quiso dar a la norma al decir que cuando una persona jurídica o una persona física

actúan como titulares de una empresa unipersonal hay que utilizar medios de pago electrónico. Es decir, si tengo una empresa unipersonal y vendo un auto, ¿estoy actuando como titular de una empresa unipersonal? Sinceramente, esto me merece dudas. Creo que esto se menciona en el artículo 35.

SEÑORA AMADO.- Sí, es en ese artículo, cuando dice: "en la que al menos una de las partes de la relación sea una persona jurídica o persona física que actúe en calidad de titular de una empresa unipersonal".

SEÑORA CIANCIARULO.- Ahí queremos hacer una segunda puntualización con respecto a "sociedad civil o similar". ¿Cuál es la "similar" de una sociedad civil? Quizás quisieron referirse a los consorcios, que no son personas jurídicas. Acostumbrados al análisis de otras leyes y las discusiones que se presentan después, ese tipo de cosas, aunque parezcan menores frente a todo lo que estamos diciendo, es bueno dejarlas consignadas.

Me refiero, reitero, a qué es "titular de una empresa unipersonal" y cuál puede ser el similar de una sociedad civil. Quizás ya dan por hecho que es una asociación o una fundación, pero, en lo personal, más que hacer una referencia, dejo planteada una pregunta.

SEÑORA AMADO.- Habíamos hablado con la escribana Cianciarulo acerca de que el tema de la empresa unipersonal es del ámbito tributario. O sea, jurídicamente no tenemos definido el concepto de empresa, no sabemos qué es desde el punto de vista jurídico. Hay definiciones desde el punto de vista económico, pero no jurídico. Entonces, ¿a qué se refiere cuando habla de "empresa unipersonal"? Es una expresión que se utiliza cuando un individuo ejerce una actividad comercial en forma personal, pero se plantea el caso que señaló la escribana en el sentido de cómo, ante determinado negocio jurídico, sabemos si está vendiendo un auto particular o uno que usa para la empresa. ¿Tenemos que hacer toda esa investigación? ¿Quedan englobados todos los bienes que tenga esa persona física? ¿Cómo la desdoblamos?

SEÑOR ABREU.- Más allá de la casuística que existe, que es compleja y de que, obviamente, estas normas tengan enormes dificultades para adaptarse a la realidad, quiero volver a un tema conceptual que inicialmente planteó el escribano Molla. El verdadero problema es la cancelación de la deuda y el modo de extinción de las obligaciones. En el Código Civil se establecen los diversos modos de extinción de las obligaciones.

La delegación nos plantea que hay un error de técnica legislativa o que existe una contradicción clara entre los artículos 1º y 40. Estamos modificando no solo el Código Civil, sino el modo de extinción de las obligaciones e, incluso, sin tener en cuenta aspectos como, por ejemplo, la compensación o la novación, con las características que pueda tener cada uno de estos institutos jurídicos. En lo personal me gustaría que, si es posible, la delegación visitante volviera a resaltar cuál es el alcance conceptual y el impacto que esto tiene sobre el Código Civil y el modo de extinción de las obligaciones y, obviamente, la modificación sustancial que, luego de la aprobación de este proyecto de ley, resulte en el ámbito comercial, con todas las derivaciones de carácter casuístico que esto tenga. Me parece que, académicamente, desde el punto de vista del Derecho Civil, es muy importante repetir el concepto, en el sentido de que el centro de la discusión en el ámbito del proyecto de ley es la cancelación de la deuda, que está relacionada con los modos de extinción de las obligaciones. Acá se nos dice: "¡Cuidado, porque aquí hay un modo de extinguir las obligaciones que prevalece sobre los demás o no tiene en cuenta las distintas modalidades que el Código Civil establece y que, entre otras cosas, puede traer a colación el régimen de la nulidad en el ámbito de las relaciones jurídicas!" Quisiera insistir en esto para que la delegación haga énfasis en este tema conceptual, porque no se trata simplemente de decir que solucionamos los problemas dando el poder cancelatorio a un método electrónico, sino cómo impacta esto sobre un régimen de extinción de las obligaciones de un Código que debería ser analizado de una forma mucho más profunda, no a través de la lateralidad de una ley, sino de la participación de quienes, precisamente, conocen el modo de extinguir las obligaciones y las normas generales de un Código, que es una ley y puede ser modificado, pero en definitiva es el que establece las causas generales en la relación de las obligaciones entre las partes.

SEÑOR RUBIO.- Quería hacer una sugerencia, ya que luego entraremos en la etapa en que la Comisión trabajará sobre los textos. En el caso de que se encuentren problemas, siempre nos resulta valioso que se nos aporten textos alternativos, en particular sobre los temas críticos, porque facilitan nuestro trabajo.

SEÑOR MOLLA.- Me permito pretender contestar la aguda intervención del señor Senador Abreu. Creemos que esto debería descomponerse en dos disciplinas porque seguimos transitando por la bilateralidad del Derecho Privado, es decir, por el Derecho Civil y el Derecho Comercial. ¿A qué voy con esto? La novación es un modo de extinguir. La novación objetiva -que es de la que estamos hablando porque se hace un cambio en la causa de la obligación- está gráficamente bien definida por Bucicco, un gran jurista italiano, como la continuidad en la discontinuidad. ¿Por qué? Porque se va a un negocio de cambio "cosa por precio", a una compraventa, pero resulta que en lugar de recibir el dinero, el vendedor se transforma en acreedor de ese dinero por otra causa. En el caso de que sea un adeudo que se encuentre en el ámbito del Derecho Civil, sin duda la obligación de pago del precio se extingue pero no porque se haya recibido dinero o porque operó este medio electrónico, sino porque operó la novación. Como bien decía el señor Senador Abreu, la novación es un modo de extinguir la obligación; es un modo llamado "no satisfactivo" porque el vendedor no recibe el dinero. Esa es una situación que se produce todos los días: novar, no con un adeudo, sino con un título-valor que se llama vale. Lo que hizo el Decreto-Ley Nº 14.701 con respecto a esta situación de novación con vale es exigir una manifestación expresa, o sea, el vendedor tiene que declarar expresamente que operó la novación porque el comprador le entregó un vale. Como podrán ver -y creo que el señor Senador Abreu apuntaba a esto-, no hay dinero y además puede haber compensación porque parte puede corresponder a una deuda que tiene el vendedor con el comprador y así la compensa, y otra parte con un vale. En consecuencia, tampoco hay dinero en esta transacción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agracemos a la delegación de la Asociación de Escribanos y queda hecha la propuesta del señor Senador Rubio en el sentido de que nos acerquen toda redacción que estimen conveniente.

SEÑOR SARACHU.- Para culminar, queremos agradecer que nos hayan recibido.

Me interesa dejar constancia de que la delegación vino con la intención de poner a consideración de la Comisión algunos aspectos del proyecto de ley que son relevantes desde el punto de vista jurídico. Algunos señores Senadores deslizaron la idea -creo que fue el señor Senador Michelini, quien lamentablemente no está presente en este momento- de que a veces los problemas están en que las leyes no nos gustan. Quiero aclarar que nosotros, profesionales del Derecho, no estamos pensando si nos gustan o no las leyes. Se trata de que hicimos un análisis del proyecto de ley y en nuestra intervención brindamos el aporte de los técnicos que nos acompañan, cuya capacidad es reconocida, quienes explicitaron algunas cuestiones -no todas- que pudieron interpretar de esta iniciativa.

Queremos transmitir que en el futuro, cuando esto sea ley, seremos nosotros los que tendremos que interpretar e instrumentar los negocios de compraventa de bienes muebles o inmuebles. Por eso, ya adelantamos que hay algunos elementos que se deben tener en cuenta. Señalo esto porque esa es la intención de esta delegación, es decir, sumar a este proyecto de ley que, sin duda, es muy complejo y que generó un debate muy rico. En lo personal, aquí no vi dos visiones; lo que vi fue que se manejaron dos puntos de vista respecto a determinados aspectos de un proyecto de ley que pretende, con carácter general, la utilización del medio de pago electrónico para todo. Eso está bien, pero no es lo mismo la utilización del medio de pago electrónico en un comercio a la hora de comprar una camisa, que el uso de este instrumento para comprar un campo, una casa o un comercio.

Agradecemos la convocatoria y estamos a las órdenes para aportar lo que estimen conveniente.

SEÑOR BARÁIBAR.- Como ya he dicho en otras ocasiones, no tienen nada que agradecer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Correcto.

SEÑOR BARÁIBAR.- Es un derecho que ustedes tienen, porque esta es la Casa de todos los uruguayos, también de ustedes en particular, que son un grupo que se dedica a una disciplina especial como es el Derecho y la escribanía, en un proyecto de ley que notoriamente aborda temas vinculados a su profesión. Somos nosotros los que tenemos que agradecerles, porque una de las características de nuestro sistema político es esta relación que se da -además, los escribanos han venido en más de una ocasión a la Comisión de Hacienda- en torno a una tarea técnica que les exige trabajo, esfuerzo, estudio y reflexión conjunta para llegar a conclusiones que luego sean abarcativas del pensamiento colectivo, y que ustedes brindan gratuitamente. Esta es una conquista del sistema político y social uruguayo que abarca al Parlamento y a los sectores profesionales y por eso quiero ponerlo de manifiesto -como lo he hecho en otras ocasiones- porque percibo que han estudiado el proyecto muy en profundidad y por eso tenemos que agradecerles los aportes que nos han hecho que serán tomados en cuenta con la debida atención, al igual que las modificaciones que nos traigan al texto sustitutivo.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les pedimos que lo hagan cuanto antes.

(Se retira de Sala la delegación de la Asociación de Escribanos del Uruguay.)

(Ingresan a Sala representantes de Edenred y Sodexo.)

-La Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores tiene el gusto de recibir a la delegación de Edenred, representada por la Gerente General, Gabriela Yaffé, el doctor Santiago Fontana y la doctora Alejandra García, así como a la delegación de Sodexo, representada por el Gerente General Roberto Berrondo y el doctor Jorge Bentancur. Estamos dándole la bienvenida a una delegación tan joven, lo que habla bien de todos.

El tema en discusión es el proyecto de ley sobre inclusión financiera y uso de medios de pago electrónicos.

SEÑOR FONTANA.- Les agrademos por habernos recibido.

Nosotros venimos a comentarles cuáles son los puntos de este proyecto de ley que consideramos inconvenientes para las empresas administradoras de órdenes de compra.

Estas empresas, Sodexo y Edenred, tienen más de cuarenta años en el negocio de la administración de vales de órdenes de compra que tienen un destino específico y un fin social. En Uruguay ya hace veintisiete años que operan con el objetivo de cubrir necesidades específicas en las áreas de alimentación, cuidados y programas sociales.

Nuestro planteo refiere a que, de acuerdo con la actual redacción del proyecto de ley de inclusión financiera, el dinero y las prestaciones de alimentación, que hoy son diferentes, pasan a ser lo mismo; es decir que dinero y prestaciones de alimentación se tratan de la misma manera, cuando hoy en día esos dos instrumentos son diferentes. Lo que hace el proyecto de ley es asimilar forzosamente las prestaciones de alimentación al dinero electrónico, inclusive modificando la naturaleza de estas prestaciones. De hecho, en el texto hay varias menciones que directamente no son aplicables y no vemos cómo esos aspectos podrán ser solucionados en la reglamentación. Inclusive se dice que las prestaciones de alimentación, en tanto dinero electrónico, son exigibles al emisor, que son convertibles a efectivo, se habla del régimen de devolución al titular en caso de un concurso, etcétera, todos aspectos que se aplicarían a las prestaciones de alimentación cuando, por su naturaleza, hoy en día ello no sería posible.

En definitiva, queremos decir que la naturaleza diferente que tienen el dinero y las prestaciones de alimentación al día de hoy se modificaría con el proyecto de ley de inclusión financiera.

En lugar de modificar solamente el soporte, también se modifica la naturaleza de las prestaciones de alimentación.

SEÑOR TAJAM.- ¿Usted se refiere al artículo 19?

SEÑOR FONTANA.- Sí, me estoy refiriendo al artículo 19 y al segundo párrafo del artículo 2º, que exime a las prestaciones de alimentación de cumplir con una de las características del dinero electrónico. Allí se dice que es dinero electrónico, pero no tiene que cumplir con las condiciones de dinero electrónico para serlo. Me refiero específicamente al artículo 19 y al segundo párrafo del artículo 2º que, repito, exime a las prestaciones de alimentación referidas en el artículo 19 de cumplir con el literal D), es decir, ser "convertible a efectivo por el emisor".

SEÑOR ABREU.- A fin de ayudarnos a entender esto, quizás podrían poner un ejemplo práctico de la vida de todos los días.

SEÑOR FONTANA.- En lo que hace a prestaciones de alimentación, podríamos hablar del Ticket de Alimentación.

SEÑOR ABREU.- Me refiero a un ejemplo práctico de la vida de todos los días, a la repercusión de este proyecto de ley sobre el sistema que ustedes están impulsando y que le ven la utilidad de hacer retribuciones de esa naturaleza.

SEÑOR FONTANA.- A través de este tipo de instrumentos se puede canalizar una cantidad de beneficios y de incentivos que el Estado o los empleadores quieran dar a determinados individuos. El caso más utilizado en nuestro país es el del Ticket Alimentación -que tiene variantes-, también está el de los cuidados: en otras jurisdicciones existen vales para guarderías, para salud, para transporte; en fin, hay una cantidad de instrumentos. El diferenciar un instrumento de otro permite que el sistema se centre en lo importante, que es cuidar que los beneficios que se otorgan con esas prestaciones, no se utilicen para otra cosa que no sea ese fin específico. Si el Estado o un empleador quiere incentivar que los trabajadores o determinado segmento de individuos accedan únicamente a alimentos o a una guardería para dejar a sus hijos en el horario de trabajo, mediante la diferenciación clara se consigue proteger que ese fin se cumpla, es decir, que cuando el empleador pretenda que el trabajador de su empresa se alimente por los días que trabaja, lo pueda hacer. Las empresas que se dedican a administrar este tipo de sistemas celebran contratos con todos los comercios que pueden aceptar los vales, crean mecanismos que impidan que los vales se utilicen fuera de esa red de comercios y le agregan al sistema una cantidad de elementos que, en definitiva, hacen que se pueda cumplir con el fin, a diferencia del dinero que es de libre convertibilidad y puede utilizarse para cualquier cosa. Ese es el beneficio del sistema.

Lo que el proyecto de ley hace al confundirlos es obviar las bases necesarias para que este tipo de sistemas, que requieren un control o una atención diferente a la que se le da al dinero, puedan desarrollarse de manera sana, por decirlo de alguna manera. La Unión Europea, por ejemplo, diferencia claramente lo que es dinero de lo que son las prestaciones de destino específico como estas.

SEÑOR TAJAM.- En primer lugar, doy la bienvenida a nuestros invitados.

Deseo preguntarle al señor Fontana si en el caso de los Ticket Alimentación, en este circuito de dinero electrónico, en lugar de dar a las personas veinticinco ticket, no se les podría dar una tarjeta por un determinado importe, que pueda ser descargada la cantidad de veces que se estime según el importe que contenga y solo pueda ser utilizada en ciertos comercios para adquirir determinados artículos. Creo que una tarjeta electrónica puede tener todos esos elementos que actualmente presentan los ticket.

SEÑOR FONTANA.- Para poder contestarle al señor Senador, primero debo hacer una aclaración. Las empresas están de acuerdo con que se transformen estas prestaciones a instrumentos electrónicos. De hecho, en el año 2005 hubo una iniciativa de la empresa Edenred para crear una tarjeta electrónica

a fin de mejorar los controles del sistema, pero las autoridades del BPS de aquella época decidieron que esa tarjeta dejara de existir para volver al papel. En realidad, lejos de no estar a favor de que se pase a soporte electrónico, las empresas están de acuerdo porque ese es el camino que está recorriendo el mundo.

Aclaro que no estamos objetando esto, sino el hecho de que en el proyecto de ley se dice que estas prestaciones son dinero. Hoy en día, ninguno de nosotros tiene duda de que el dinero es una cosa y los vales, las prestaciones de alimentación o de otro tipo, constituyen un instrumento diferente. Mientras que el dinero se puede utilizar para cancelar cualquier tipo de obligación, con los vales ello no es posible. El dinero se utiliza para pagar o se le entrega a un individuo con cualquier fin, pero las prestaciones de alimentación o con otro destino específico son para que el individuo consuma alimentos, se movilice en un medio de transporte o una madre que no tenga con quién dejar a sus hijos utilice los *vouchers* que le entrega su empleador en una guardería que los cuide mientras ella trabaja, lo cual dinamiza el papel de la mujer, pero este producto se utiliza en otras jurisdicciones, ya que aun no está desarrollado en nuestro país. Todo esto se está usando en el mundo.

Las empresas no están en desacuerdo con el pasaje al sistema electrónico; de hecho, ya transitaron ese camino y, en su momento, el Banco de Previsión Social fue el que no permitió que se siguieran utilizando.

En realidad, se objeta que cuando se asimila dinero se hace lo propio con dos instrumentos que persiguen finalidades diferentes. Pensamos por qué confundir dos cosas que son distintas y fácilmente pueden ser diferenciadas legalmente.

No sé si respondí a la inquietud del señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE.- A juicio de ustedes, ¿qué consecuencia tendría esto y en qué medida los afectaría el hecho de que se identifique una cosa con la otra cuando efectivamente son diferentes?

SEÑOR FONTANA.- Sin duda alguna, destacamos la diferencia de naturaleza entre el dinero y lo que no lo es.

El problema que vemos es que, a medida que este sistema se vaya olvidando de las prestaciones de destino específico y las asimile a dinero, en algún momento podría llegar a perderse el efecto que tiene el entregar, dar o disponer prestaciones de esta naturaleza. Por ejemplo, si a un instrumento de destino específico continuamente le llamamos dinero, en algún momento se considerará dinero. Puede ocurrir que el sistema no pueda hacer los controles que debe y que los empleadores no puedan otorgar incentivos cuando quieran hacerlo. No olvidemos que las prestaciones de alimentación tienen incentivos fiscales, por lo cual es interés del Estado, de las empresas y del empleador cuidarlas y protegerlas.

Advertimos que, sin esta diferenciación, el sistema podría tender a confundir cada vez más lo que es dinero con prestaciones de alimentación y se pierdan todos los beneficios que vienen detrás.

SEÑOR BENTANCUR.- En este contexto no hemos venido a pedir a los señores Senadores grandes esfuerzos ni grandes cambios; simplemente aspiramos a que quede claro que se trata de cosas diferentes.

El proyecto de ley define el dinero electrónico y deja sentadas las bases de que las prestaciones de alimentación siguen el régimen de dinero electrónico, pero en el artículo 19 se determina que ellas quedan comprendidas en el conjunto del resto de las disposiciones.

Nos parece saludable que, al menos, el proyecto de ley -y luego esto sea recogido por la ley- separe adecuadamente estos aspectos y establezca que estas prestaciones son de destino específico y ameritan un régimen diferenciado. La idea es que no se termine confundiéndolos con el dinero electrónico, sin perjuicio de que, en líneas generales, sigan su régimen.

Consideramos importante que el Legislador le dé el mensaje a quien reglamente la norma y a la sociedad toda de que acá hay un instrumento diferente y que debe ser objeto de un tratamiento diferenciado, como forma de no olvidar lo que acaba de mencionar el doctor Fontana en el sentido de que, en definitiva, esta es una prestación que originalmente fue ideada con un destino específico, para beneficiar a trabajadores en rubros muy concretos y para eso hoy hay empresas especializadas en el tema que se encargan de custodiar que el sistema funcione y no se deteriore.

SEÑOR FONTANA.- Adicionalmente a lo expresado por el doctor Bentancur, entendemos que este no es un capricho de las empresas, sino que es lo que sucede en legislaciones que están un poco más avanzadas que la nuestra en estos aspectos como la de la Unión Europea, donde claramente se diferencia el dinero electrónico de las prestaciones electrónicas con destino específico. Quiere decir que estamos pidiendo que se tenga en consideración algo que en otras jurisdicciones ya se toma en cuenta porque se consideró la conveniencia de diferenciarlos, justamente, para mantener su naturaleza distinta.

SEÑOR HEBER.- Quiero ver si puedo terminar de entender bien el tema. La solución es separar en dos tarjetas: una correspondería al salario y otra, a las prestaciones. La idea es que sean notoriamente diferentes, porque juntas se desnaturalizaría todo. ¿Esa puede ser una de las vías de solución?

SEÑOR FONTANA.- Por supuesto que esto sería en el entendido de que tienen un tratamiento diferencial a nivel legal. Si bien es la solución que nosotros encontramos, tiene que ser una separación que esté fundamentada en la ley para que quede claro que son dos instrumentos distintos.

SEÑOR ABREU.- Está claro cuál es el objetivo que se persigue y que el instrumento electrónico puede ser útil para la separación clara de las distintas formas de integrar lo que puede ser un salario.

Ahora, la invocación a la legislación europea puede ser buena, pero no toda la legislación europea tiene la misma inspiración o fundamento que nosotros sobre el Código Napoleónico. Una cosa es la visión sajona y otra el resto de Europa. Respecto al ámbito de América Latina, ¿en el Derecho Comparado han encontrado situaciones similares a esta? Si es así, ¿qué efectos ha tenido esto?

SEÑOR FONTANA.- Sí, hay un ejemplo claro que es el de Perú. Además, es la fuente que se utilizó para elaborar este proyecto de ley. De hecho, el artículo 2º -hace unos instantes le expliqué al señor Senador Tajam que allí se establecen las características del dinero electrónico- es una réplica, casi fiel, de un artículo de la ley de Perú. Sin embargo, se incluyó un párrafo que establece que las prestaciones electrónicas de destino específico no tienen que cumplir con la convertibilidad a efectivo para ser dinero electrónico. Es decir que utilizaron la ley de Perú como fuente, pero esta dice lo mismo solo en parte. La ley de Perú define el concepto y las características del dinero electrónico, pero no incluye a las prestaciones de destino específico; sin embargo, en el proyecto de ley uruguayo las prestaciones de alimentación están incluidas en la iniciativa. Ahora, como no entraban en la definición del artículo 2º, se eximió a esas prestaciones de cumplir con una de las características del dinero electrónico. Se dice que el dinero electrónico debe cumplir “A”, “B”, “C” y “D”, pero las prestaciones, a pesar de ser dinero electrónico, como no entran naturalmente, no se les exige que cumplan una de las características del dinero electrónico. Eso a nosotros nos confirma que no es lo mismo. Sin duda, este proyecto de ley estuvo pensado para el dinero corriente transformado en instrumento electrónico y estas prestaciones en algún momento fueron incluidas. En definitiva, tuvieron que forzar la redacción del proyecto de ley para que quedaran comprendidas y el haber tomado como fuente a la ley de Perú es un ejemplo claro de ello.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que lo mejor sería que nos enviaran una redacción que contemple el problema que han planteado. ¿Quieren referirse a algún otro tema?

SEÑOR FONTANA.- Este es el único inconveniente que encontramos en el proyecto de ley. Reitero que nosotros estamos de acuerdo con el sistema de instrumentos electrónicos; es más, ya estuvimos de acuerdo hace ocho años cuando una de las empresas decidió emprender este camino para mejorar el control del sistema. En realidad, no tenemos otros comentarios respecto de otras previsiones, ya que podremos tener diferencias conceptuales, pero entendemos que no afectan la naturaleza de estos

instrumentos y los fines que persiguen las empresas que los otorgan y las que, como las nuestras, los administran. En esa línea, no tenemos más comentarios que formular.

SEÑORA YAFFÉ.- Les enviaremos entonces una propuesta de redacción.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda agradece a los representantes de Edenred y Sodexo su presencia hoy aquí.

(Se retiran de Sala los representantes de Edenred y Sodexo.)

(Ingresan a Sala representantes de Consorcio del Uruguay.)

-La Comisión de Hacienda tiene mucho gusto en recibir a la delegación de Consorcio del Uruguay, representada por el doctor Álvaro Macedo, Director, y los doctores Daniel Ochs y Gonzalo Ramírez, asesores legales.

Todos conocen el tema que amerita la presencia de los invitados, por lo que les damos la bienvenida y les ofrecemos el uso de la palabra.

SEÑOR MACEDO.- Señor Presidente y señores Senadores que integran la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores: en nombre de Consorcio del Uruguay y en el mío propio quiero agradecer muy especialmente ser recibido por esta Comisión y tener en este ámbito la libertad de expresión para plantear este tema que mucho nos preocupa.

En cuanto a los aspectos jurídicos del planteo que formularemos, me voy a remitir a la opinión de los doctores Daniel Ochs y Gonzalo Ramírez. Sin perjuicio de ello, antes me referiré brevemente a la empresa que representamos.

Consorcio del Uruguay Sociedad Anónima es una administradora de grupo de ahorro previo. Esta es una categoría dentro de las empresas de intermediación financiera igual que los bancos, las cooperativas de intermediación financiera, las casas bancarias y las instituciones financieras externas. Estas empresas comparten o tienen en común el nivel más alto de regulación, supervisión y control del Banco Central del Uruguay. La normativa aplicable, salvo en cuestiones específicas, es la misma para todas las empresas que nombré.

Puntualmente, Consorcio fue fundada en 1980, por cuanto ya tiene 34 años de trayectoria ininterrumpida en el Uruguay, y ha superado las dos grandes crisis de 1980 y 2002 sin ningún tipo de inconveniente.

Podemos decir, señor Presidente, que a marzo de 2014 administra capitales por US$ 292:000.000 por cuenta de más de 7.000 clientes, habiendo entregado en todos estos años -a valores ajustados por IPC y llevados a dólares- US$ 1.342:000.000 a 35.000 familias. El ritmo de adjudicaciones de capitales, mes a mes, es de 100 capitales, quiere decir que todos los meses entregamos capitales a 100 uruguayos.

Permítaseme repasar en qué consiste el producto que ofrecemos. El grupo de ahorro previo es una forma de autofinanciación en la que los miembros o los adherentes del grupo pagan mensualmente una cuota por el capital que desean recibir. Con los aportes de todos ellos se reúnen los capitales que mes a mes la administradora entrega, por métodos objetivos de adjudicación -sorteo, licitación y fecha elegida por el cliente-, de forma tal de satisfacer las necesidades de cada uno. Como contrapartida de su ahorro previo, en general los clientes tienen un costo financiero más bajo que el de un crédito hipotecario.

Por otro lado, el producto que comercializa exclusivamente Consorcio del Uruguay -es decir que tiene giro exclusivo en la administración de grupos de ahorro previo- no genera riesgos sistémicos

y es muy seguro, tal como lo afirmara el Economista Walter Cancela, en su carácter de Presidente del Banco Central, en la Comisión de Hacienda del Senado el 23 de agosto de 2006, en ocasión de debatirse sobre el beneficio del seguro de depósitos, del cual hoy Consorcio está excluido. Me permito citar, entonces, al Economista Cancela: “La naturaleza que tiene un círculo de ahorro de los que estamos considerando hace que sea imposible que se produzca una corrida contra estos fondos, en la medida en que estos fondos son distribuidos por la vía del sorteo y la licitación”.

Además, desde mediados de los años 90, el sistema se enfoca hacia el ahorro y la subsiguiente concesión de un crédito con destino a la vivienda, dirigido a segmentos medios y medios bajos de la población, esencialmente gente trabajadora de nuestro país. En tal sentido, el promedio de los capitales que Consorcio entrega asciende a la suma de US$ 53.000, dirigidos -reiteramos- en su mayoría a la adquisición de bienes de activo fijo, bienes durables, que ayudan a las familias a la constitución de un patrimonio.

Hecha esta introducción, quiero cederle la palabra al doctor Ramírez, reiterando mi agradecimiento al señor Presidente y a los señores miembros de la Comisión por el tiempo dispensado.

SEÑOR RAMÍREZ.- Venimos a la Comisión a tratar de explicar y plantear por qué razón esta institución de intermediación financiera y las demás administradoras de grupos de ahorro previo deberían estar equiparadas a los bancos en algunas normas que este proyecto de ley introduce. Quizás, con más razón que los bancos, deberían estar equiparadas en la posibilidad de conceder crédito de nómina. Para comprobar esto basta repasar cuáles son los fines que el Legislador o el proyectista establecieron como objetivos de este proyecto de ley: la rebaja del IVA; la inclusión y el acceso al sistema financiero regulado por el Banco Central de una cantidad enorme de personas que hoy no están accediendo al crédito formal; y, a su vez, la formalidad de la economía a través del pago con instrumentos electrónicos. Una de las finalidades -que está destacada como la más virtuosa en la exposición de motivos- es el ahorro y no solo se trata de fomentar la cultura del ahorro por las bondades que tiene para el ahorrista y para la economía, sino del ahorro destinado al acceso a la vivienda. Tanto es así que la iniciativa tiene un capítulo especial en el que se promueve el acceso a la vivienda joven, para lo cual el Estado está dispuesto a subsidiar el crédito, siempre que esté asociado a la cultura del ahorro, con el 30% del valor de ese inmueble. Las AGAP, y especialmente Consorcio, desde hace treinta y cuatro años tiene como actividad principal la promoción del acceso a la vivienda a través del ahorro, sin subsidio alguno del Estado. Por esa razón creemos que sería importante que estas instituciones de intermediación financiera, con una regulación y una supervisión casi idénticas a las que tienen los bancos, pudieran gozar, al igual que estos, de la posibilidad de conceder créditos de nómina. Los bancos podrán otorgar este tipo de créditos, lo que permitirá a una cantidad importante de personas acceder al crédito. Pero se cumplirá uno solo de los objetivos del proyecto de ley. Consorcio del Uruguay y las demás Administradoras de Grupos de Ahorro Previo, donde para obtener el crédito uno necesariamente debe ahorrar y el dinero que recibe proviene del ahorro colectivo de los demás integrantes del grupo, no podrán conceder créditos de nómina.

¿Cuál es la consecuencia? Supongamos que hay un círculo de 25 personas que ponen US$ 1.000 cada una durante 24 meses. Cuando la persona salga sorteada y vaya a recibir el dinero deberá garantizar ese crédito porque debe garantizar al resto del grupo que seguirá pagando las cuotas para que los demás integrantes puedan recibir el capital en el momento que corresponda. La única garantía computable desde el punto de vista previsional es la hipoteca; todas las demás garantías de bienes muebles son despreciables en materia económica por las previsiones que uno debe hacer. Los bienes muebles no registrables no son prendables, aunque sean útiles para el consumidor, y los bienes muebles registrables tampoco se toman en cuenta por la depreciación natural que sufren. Si ustedes miran, en países como Brasil y Argentina, las Administradoras de Grupos de Ahorro Previo tienen gran actividad en el financiamiento de productos para el hogar, tales como electrodomésticos, vehículos, insumos para educación, etcétera. En Uruguay, por las restricciones existentes, están limitadas y principalmente orientadas al acceso a la vivienda. Ahí es donde encontramos que este proyecto de ley abre una brecha importante entre la posibilidad que tendrán los Bancos de colocar créditos a sus clientes -fundamentalmente al consumo, con garantía de sueldo-, con respecto a las Administradoras de Grupos de Ahorro Previo que no podrán desarrollar esa actividad.

Sin perjuicio de que el doctor Ochs va a analizar, desde el punto de vista jurídico, cuáles son las consecuencias que entendemos que existen por ese tratamiento desigual, voluntario o involuntario, quiero plantear que podría subsanarse esa situación con una pequeña modificación en el artículo 30. Su inciso primero dice: “Los pasivos que elijan una institución de intermediación financiera para el cobro de su remuneración o pasividad, de acuerdo a lo establecido en la presente ley y sus disposiciones reglamentarias, podrán solicitar a dicha institución o a las instituciones a las que refiere el artículo 2º de la Ley Nº 17.829, de 18 de setiembre de 2004, el otorgamiento de un Crédito de Nómina y autorizar a su empleador, instituto de seguridad social o a las instituciones a las que refiere el artículo 2º de la Ley Nº 17.829, de 18 de setiembre de 2004” -que es lo que se incorporó después para que las cooperativas pudieran quedar en igualdad de condiciones que los Bancos y las otras instituciones especiales que podían conceder créditos con los sueldos- “el otorgamiento de un Crédito de Nómina y autorizar a su empleador, instituto de seguridad social o compañía de seguro a realizar el descuento legal sobre su salario o pasividad de las sumas necesarias para el pago de las cuotas respectivas”. Entonces, la modificación sería agregar “o a otras instituciones de intermediación financiera” luego de “podrán solicitar a dicha institución”.

¿Cuál es la consecuencia de eso? En primer lugar, se eliminarían la discriminación y la desigualdad que se generan no solo contra Consorcio del Uruguay, sino contra todas las Administradoras de Grupos de Ahorro Previo.

En segundo término, se le permitiría al ahorrista, al trabajador, al pasivo que eligió una determinada institución de intermediación financiera para cobrar el sueldo -porque le queda cerca la sucursal, porque lo convencieron o por la razón que sea-, que en el momento de decidir dónde obtener un crédito tome en cuenta a todas las instituciones de intermediación financiera. Eso le permitiría ir a una Administradora de Grupos de Ahorro Previo o a un banco distinto de aquel donde cobra el salario.

Creemos que con esa pequeña modificación no se cambia el espíritu de la ley, se conservan todas sus virtudes y, además, se refuerza el espíritu de la ley por cuanto quiere promover el ahorro joven. Se va a seguir promoviendo el ahorro joven con un subsidio del 30% del Estado, pero además se va a ayudar a las Administradoras de Grupos de Ahorro Previo que están orientadas especialmente a los préstamos destinados a la vivienda y que fomentan el ahorro con mayor intensidad que el sistema de ahorro joven, a que puedan conceder créditos en mejores condiciones a una cantidad mucho mayor de personas.

SEÑOR PRESIDENTE.- En definitiva, ¿la diferencia que ustedes plantean entre la actividad que va a poder desarrollar una institución bancaria y Consorcio del Uruguay o instituciones de la misma naturaleza pasa por la posibilidad de la retención?

SEÑOR RAMÍREZ.- Exacto. Planteamos que exista la posibilidad de garantizar el capital que se le da al cliente, no solo a través de una hipoteca o una garantía prendaria, sino también de su salario, es decir que el trabajador pueda elegir no solo ir a la institución financiera en la cual cobra el salario para pedir un crédito y decir que es ahorrista de Consorcio del Uruguay, que va a licitar para sacar capital para reformar su vivienda, ampliarla o comprar una nueva, y que desea utilizar esta nueva herramienta que existe. Esto también implica reforzar el crédito, porque cuanto mejor es la garantía, mejores son las condiciones y mayor es el espectro de público que puede acceder a este producto.

Si el Estado está dispuesto a subsidiar con un 30% la vivienda joven y además promueve la cultura del ahorro, en este caso, cuando hay instituciones de intermediación financiera que se dedican a eso y promueven ambas cosas -el ahorro y el acceso al crédito-, la pequeña modificación que proponemos estaría cien por ciento alineada con el espíritu de esta ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Ustedes no otorgan créditos con descuentos salariales?

SEÑOR RAMÍREZ.- No; no se puede. Si en un grupo de 120 cuotas, uno sale sorteado en la tercera y va a recibir US$ 60.000 u US$ 80.000 de capital, tiene que conseguir una garantía hipotecaria, una vivienda que le refuerce eso o, de lo contrario, fiadores solidarios. Por eso no se puede hacer esto con vehículos ni con electrodomésticos.

SEÑOR ABREU.- Si esta modificación no pudiera ser incorporada, ¿cuál es la repercusión que la ley tiene sobre la actividad de sus organizaciones?

SEÑOR MACEDO.- Uno de los planteos que yo le hacía al doctor Ramírez a raíz de la pregunta del señor Presidente de la Comisión era que, de alguna manera, si los bancos contaran con este beneficio, se flexibilizarían las condiciones de otorgamiento de las instituciones de mayor porte -los bancos, precisamente-, cosa que nosotros no podemos hacer. Si fuera así, se generaría una distorsión de mercado y un problema de competitividad importante para las Administradoras de Grupos de Ahorro Previo y significaría permanecer con condiciones de otorgamiento más duras frente a los bancos, que tendrían -como dije- una mayor flexibilidad y mejores posibilidades para el cliente.

SEÑOR RAMÍREZ.- Desde el punto de vista económico, el hándicap es enorme. Si a eso se suma que los bancos razonablemente van a estar motivados a tratar de recuperar los costos ofreciendo créditos a esos clientes nuevos que entren al mercado -300.000, 400.000 o 500.000-, muchos de los cuales hoy trabajan con las Administradoras de Grupos de Ahorro Previo, si entran a competir con ese hándicap o diferencia, pensamos que el perjuicio puede ser muy importante. Es incierto porque hay que ver qué conducta adoptan los bancos, pero el perjuicio puede ser muy grande.

SEÑOR OCHS.- A cuenta de un estudio jurídico constitucional que haremos llegar a la Comisión, resumidamente quiero decir lo siguiente.

De acuerdo con el proyecto de ley que está a consideración de la Comisión, el Estado trata de intervenir en un mercado definido, que tiene una serie de actores claramente identificados y que son identificables. De ese universo, se habilitaría, se beneficiaría con determinada operativa vinculada a la percepción de salarios y de pasividades a la mayoría, pero deja por fuera de esta situación a las Administradoras de Grupos de Ahorro Previo.

Desde el punto de vista técnico, esto sería inconstitucional, no porque el Estado como Legislador no pueda establecer categorías o diferenciaciones -todos los días se legisla en función de clases o de categorías o de sujetos-, sino porque estas, según una antigua doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia, deben estribar en un motivo razonable y admisible. Nosotros cuestionamos que este proyecto de ley que, entre otras cosas, tiende a fomentar el ahorro, deje fuera, extraiga de ese universo, a las Administradoras de Grupos de Ahorro Previo, que por definición son instituciones que tienen como cometido existencial precisamente el fomento del ahorro.

En fin, esta normativa no superaría el test de constitucionalidad, no porque al Estado Legislador le esté vedado establecer distingos, sino porque la diferenciación que se dispone no tendría una justificación plausible, no sería razonable, en función de que se alterarían las condiciones de competencia dentro de todo el universo, perjudicando a las Administradoras de Grupos de Ahorro Previo, sin fundamento alguno. En la doctrina alemana, esto se describe más o menos como un caso de discriminación especial, que se llama exclusión arbitraria o discriminatoria de beneficios. Es el caso en que el Estado Legislador fomenta determinada actividad beneficiando a un grupo, pero extrayendo de ese radio de acción y perjudicando, sin que exista un fundamento valedero o atendible, a otra categoría de operadores.

Esta es la tesis en función de la cual, a nuestro criterio, esta normativa, tal como viene, sería inconstitucional, pues estaría segmentando el universo de empresas de intermediación financiera que actualmente opera con ciertas reglas determinadas por el mercado. En definitiva, el Estado estaría interfiriendo sin ninguna razón que lo justifique.

SEÑOR PRESIDENTE.- La exposición ha sido muy clara.

Por lo tanto, solo nos resta agradecerles su presencia y los aportes brindados.

(Se retira de Sala la delegación de Consorcio del Uruguay.)

(Ingresa a Sala el contador Jorge Otavianelli, representante de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay.)

-La Comisión de Hacienda del Senado tiene el gusto de recibir al contador Jorge Otavianelli, representante de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay, a los efectos de escuchar su opinión sobre el proyecto de ley de inclusión financiera y uso de medios de pago electrónicos.

Tiene el uso de la palabra.

SEÑOR OTAVIANELLI.- En primer lugar, quiero agradecerles que me reciban como representante de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay para emitir nuestra opinión sobre este tema.

En segundo término, dejo en claro que los bancos representados en la Asociación de Bancos Privados del Uruguay son conscientes de los beneficios de una norma de este tipo y de lo que la inclusión financiera significa para una sociedad. A ese respecto, somos impulsores de una iniciativa de ese tipo y, en la medida en que podamos, vamos a colaborar en todo lo que nos sea posible hacer.

Sabemos que esto es beneficioso para los usuarios del sistema, para los clientes -ese es el objetivo de la norma-, pero también queremos trasmitir que es necesario que ese beneficio sea sustentable para las instituciones y no les signifique solamente un costo, sino que por lo menos haya un equilibrio en el negocio de la inclusión financiera y en todas sus acciones.

Es claro que para el sistema un negocio de este tipo tiene costos muy directos, porque seguramente habrá potenciales nuevos clientes que quizás no sean un negocio directo para la institución, pero en la medida en que dichos costos puedan ser absorbidos y manejados, los bancos están dispuestos a colaborar. Tenemos claro que los grandes beneficiarios van a ser los clientes y no las instituciones financieras.

Simplemente, queremos acotar que un estudio reciente de la Consultora CPA Ferrere dejó en claro que el sistema bancario y el sistema bancario privado no están en una situación difícil, sino bastante equilibrada. En estos años de crecimiento económico, buenos para el sistema, el ROE -es decir, la rentabilidad sobre el patrimonio neto- no pasa del 11% o del 12%. Son tasas de rentabilidad relativamente bajas -comparadas con las de la región- para el sistema bancario, si bien, insisto, el sistema bancario está en un momento muy bueno, con una morosidad pegada al 1%; si aumentara, la situación no sería clara. ¿Por qué? Entre otras cosas jocosas, porque la ratio entre costos e ingresos es la más alta de la región, casi el 80%, cuando normalmente se maneja entre el 50% y el 60%. Después hay aspectos vinculados a esta ratio. Los aportes a la seguridad social del sistema bancario en Uruguay equivalen a tres veces y media de lo que debe aportar cualquier empresa. También se deben tener en cuenta otros aspectos de costos, como por ejemplo el importante índice de encaje que tiene el sistema bancario, alcanzando hasta el 63%, así como también tributarios, porque los bancos pagan más Impuesto al Patrimonio que otras empresas.

La Asociación de Bancos Privados del Uruguay está dispuesta a colaborar, en la medida en que el negocio sea equilibrado. Las operaciones de los bancos son muy complejas, porque se desarrollan productos diferentes y con mucha velocidad se van imponiendo. Por lo tanto, en cualquier caso hay que tener en cuenta -sé que los parlamentarios lo han hecho, pero simplemente lo queremos trasmitir- que se debe dar espacio a la reglamentación, porque es muy difícil, cuando se elabora una ley, pensar no solo en lo que está ocurriendo hoy, sino en todo lo que puede llegar a ocurrir en el corto plazo.

Otro aspecto que quisiera señalar es que, a la fecha, el sistema paga salarios, pensiones y retribuciones de más de un millón de personas, con un desarrollo complejo -tanto para las instituciones, como para los empleadores- y ha funcionado bien en los últimos diez o quince años sin ningún inconveniente para los bancos, los empleadores y la gente. ¿Por qué señalamos esto? Porque cualquier transición que cambie este sistema, hay que hacerla con el tiempo suficiente para permitir que este millón de personas usuarias pueda adaptarse adecuadamente. Las redes también pagan a cientos de miles de personas -acabo de hablar con ABITAB-, entonces, debemos tener cuidado en la

transición. Si el objetivo es la inclusión financiera -los bancos están dispuestos a colaborar-, debemos pensar que se debe hacer con una transición adecuada que permita, tanto a los bancos como a los empleadores, manejar esto con serenidad, desarrollando aspectos que deben venir de la mano de la inclusión financiera, porque esta no es solo una pata. Para que sea viable la inclusión financiera, se necesita educación financiera. Necesitamos educar a la gente que queremos incluir. El Gobierno y los bancos han hecho esfuerzos en ese sentido, pero esto también necesita tiempo. Todos sabemos que los procesos educativos llevan tiempo; por lo tanto, el de la educación financiera también lo necesita.

Entrando en los aspectos específicos del proyecto de ley y sabiendo que tiene media sanción parlamentaria y la discusión está avanzada, queremos plantear algunas cuestiones. En primer lugar, señalar que el artículo 11 establece un plazo de seis meses al Poder Ejecutivo para poner en marcha los mecanismos de la ley y, como excepcionalidad, seis meses más. En este sentido, en aras de lograr un proyecto equilibrado en sus costos e ingresos, y de que ese millón de personas que están vinculadas al sistema financiero puedan también manejarse sin inconvenientes como hasta la fecha, queremos plantear a la Comisión que ese plazo sea mayor. Por ejemplo, que en lugar de un año sean dos, como forma de facilitar la transición. Los mecanismos son complejos tanto para las instituciones como para las empresas porque vamos a cambiar las reglas de juego desde todo punto de vista y, por lo tanto, hay que dar plazos que aseguren una buena adaptabilidad.

Asimismo, coincidimos con el principio de libertad, en este caso, del empleado, pero también sabemos cómo se ha comportado esta libertad, porque como bien decía un economista, no solo hay que ver las reglas de juego sino cómo se juega el juego. Tenemos el caso de los fondos de pensión, de las AFAP, y sabemos lo que ha sido la disputa por los potenciales clientes de las empresas. El proyecto de ley propone un sistema por el cual los empleados podrían elegir una vez al año y nosotros creemos que una posibilidad para dar al principio mayor estabilidad a estos cambios que van a ser muy grandes, sería asociar esto a lo que se dispuso con respecto a los sistemas médicos, extendiéndolo a dos años, al menos en los primeros períodos de adaptación.

Otro aspecto que entendemos es esencial tiene que ver con el equilibrio en los negocios. Los bancos van a asumir costos directos importantes y al no existir discriminación tendrán dos opciones: o asumen costos directos de cuentas nuevas que hoy no tienen o dejan un negocio que ya tienen. Por lo tanto, va a haber costos directos vinculados, por un lado u otro, a las cuentas de los bancos. En consecuencia, creo que hay que pensar -y me parece que el proyecto de ley no es claro respecto a esto- cómo se van a compensar estos costos. Está claro que tiene que haber un equilibrio ante potenciales o probables negocios -obviamente no es seguro que los tengan- que puedan tener los bancos. Por ejemplo, el artículo 30 en la versión del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Economía y Finanzas, daba a los bancos la posibilidad de otorgar crédito de nómina luego de haber asumido el costo de tener la cuenta. Ahora dicha posibilidad pone a varias empresas al mismo nivel, tanto si asumen costos como si no lo hacen y me parece que en esto no hay un adecuado equilibrio. Los bancos están asumiendo costos directos en cuanto a las nuevas cuentas y para los beneficios no solo deberán competir entre ellos sino también con otros que no están pagando ningún tipo de costo y que gracias a eso tendrán más flexibilidad y posibilidades.

SEÑOR COURIEL.- Está claro que los bancos tienen costos pero ¿cuáles son las instituciones que no los tendrían?

SEÑOR OTAVIANELLI.- Por ejemplo, las cooperativas y las asociaciones civiles tendrían las mismas posibilidades que los bancos para dar créditos de nómina y no tendrán obligación de tener cuentas de sueldos. Estoy intentando explicar que los bancos van a tener que abrir cuentas, quieran o no, y eso va a tener un costo transaccional alto que nadie va a compensar. Es más, por algún negocio por el que ahora se los compensa no se los va a compensar y así van a perder ingresos directos. Entre las posibilidades de negocios y como potencial compensación está la posibilidad de ofrecer algún crédito a esta nueva población pero el proyecto de ley ahora pone al mismo nivel a los que tienen costos y a los que no. Eso no es simétrico.

El último punto tiene que ver con la interoperabilidad de las redes de cajeros, cosa que es apoyada por el sistema bancario. El artículo 80 se refiere a la interoperabilidad, lo que nos parece muy bien. Pero hay una referencia legal a otra ley que tiene que ver con los aspectos tributarios -les pido

disculpas, pero yo no soy jurista- y si el texto quedara redactado tal como está hoy, el regulador de la interoperabilidad sería la Ursec. A nosotros nos parece que sería más adecuado que el regulador de la red de cajeros sea el Banco Central, puesto que esto tiene que ver con el sistema de pagos. Hago este comentario -que hasta puede tener que ver con la técnica legislativa- para que revisen esto porque, como ya dije, es notorio que este es un tema que tiene que ver con el sistema de pagos y el que tiene el objetivo de regulación de pagos en el país es el Banco Central. Por eso nos parece que se debería poder revisar este punto y cambiar a la Ursec por el Banco Central. Concretamente, estamos planteando que una posibilidad es que se vuelva a la redacción previa a la aprobación en la Cámara de Diputados.

SEÑOR HEBER.- Me pareció muy interesante la opinión dada por la Asociación de Bancos Privados porque nos está diciendo dos cosas. En primer lugar, hay un tema cultural y es que para acceder al beneficio hay que usar la tarjeta de dinero electrónico. Lamentablemente, hay ejemplos sobre otro tipo de prestaciones del Estado que no fueron exitosas porque no existe la cultura de gastar con la tarjeta de débito. La gente retira el dinero directamente del banco, lo que implica un costo muy grande para quienes brindan el servicio. Reitero: hay un tema cultural. La Asociación de Bancos Privados habla de gradualidad. O sea, es factible hacerlo porque nadie está en contra de los beneficios que puede tener un sistema donde se maneje menos efectivo, sobre todo, por la inseguridad que vivimos, dando la posibilidad de sacar el dinero de la calle y que la gente lo tenga en una tarjeta. Nadie puede estar en contra de eso, el tema es el apuro. Según lo que entiendo del razonamiento de las distintas delegaciones, el tema es que no existe un tiempo de adaptación.

Esto significa que los bancos van a tener que contar con una red muy importante, pero también significa que muchos bancos no van a poder ingresar al sistema porque no están capacitados. Yo tengo la información de que algunos bancos no tienen capacidad para ingresar porque o son medianos o no tienen la infraestructura necesaria para dar estos servicios y van a quedar fuera del sistema. Esto genera una situación de disparidad en un mercado que generará una concentración de clientes. Se calcula que 500.000 personas podrán ingresar de golpe al sistema, por lo que muchos bancos no van a tener la capacidad para competir o absorber esa cantidad.

Por otro lado, los bancos pueden tercerizar el servicio, generar la aparición de otras empresas que tengan más infraestructura para realizar el pago. Porque si la gente recibiera la tarjeta, se le depositara el dinero en una cuenta y después tuviera la costumbre de usar este sistema, no habría problema; pero sabemos que esa no es la realidad, que la gente no gasta porque a veces compra en las ferias o en almacenes que no integran la red de servicios.

SEÑOR ABREU.- ¡Hoy se fía!

SEÑOR HEBER.- Lo cierto es que vamos a tener una situación muy dispar, donde aquellos que puedan hacerlo van a estar en el sistema y, por lo tanto, contarán con el beneficio de la rebaja del 2%, pero mucha otra gente no tendrá ese beneficio.

Estoy razonando a fin de entender un poco lo que se nos dice en cuanto a si esto se hace más gradual, si se otorga más tiempo para reglamentar la ley, si se da la oportunidad de que esto se haga gradualmente para generar la cultura y, naturalmente, si se busca la forma de que los costos no sean trasladados a otros productos. Recién recibíamos a otra delegación que está relacionada con el ahorro previo para comprar vivienda y pretende tener la posibilidad de dar créditos, pero -por lo que entendí- no puede pagar el costo de lo que significa tener la cuenta corriente y la infraestructura de dinero. Imagino, por ejemplo, el caso de alguien que mañana, en Vichadero, quiera sacar todo su dinero; obviamente, deberá haber un traslado de dinero a todas las localidades del país, lo que genera costos de cajero, de traslado, de seguridad, etcétera. Son una serie de costos que, según entiendo y tal como ha dicho el contador Otavianelli, son imposibles de absorber. Si lo absorben los Bancos y no otras entidades, van a competir en forma desleal por tener el beneficio de generar créditos.

Quería hacer este razonamiento para poder entender el tema; tal vez el contador Otavianelli me podrá decir si estoy o no en lo cierto.

SEÑOR ABREU.- En la misma línea del señor Senador Heber, si miramos un poco la realidad veremos que, en los últimos tiempos, unos cuantos bancos han venido restringiendo a muchos clientes en el entendido de que las cuentas no eran importantes. Su estrategia es tener clientes con montos significativos en sus movimientos o empresas, pero al cliente individual que no movía mucho su cuenta se le pedía de alguna manera que se retirara. Esto no ha sucedido en todos los casos, pero sí en algunos. Obviamente, el sistema bancario empezó a funcionar basado en el tema de los costos, porque los costos que significa administrar una fuerte clientela deben estar relacionados, entre otras cosas, con los beneficios o el relacionamiento que, incluso, supone el *spread* de los créditos y el movimiento de capital que cada cliente realiza. Esto significa que los bancos tendrán que absorber a estas 500.000 personas nuevas, con costos muy importantes. Me pregunto: si estos costos serán importantes, ¿a quién se transferirán? ¿Quién va a pagarlos? Por lo tanto, la rebaja del 2% del IVA va a quedar absolutamente anulada, en el entendido de que una cosa es la rebaja tributaria y otra muy distinta es el traslado de costos indirectos en el manejo de una relación crediticia o de método de pago. Esta es mi primera pregunta que acompaña la preocupación del señor Senador Heber.

Por otro lado, también es cierto que con este tema de los costos va a existir una fuerte competencia con las cooperativas o con todas aquellas organizaciones que ya han comparecido en esta Comisión, al ser excluidas de estos beneficios. Habrá un fuerte argumento bancario en el entendido de que hay un tratamiento diferencial; es decir que los costos que los demás no van a tener, los asumirán los bancos.

En consecuencia, ¿este sistema de concentración bancaria beneficiará a la Asociación de Bancos en el entendido de que todos tienen que funcionar con los clientes que se vayan incorporando? ¿A quién se van a trasladar los costos?

El otro caso es que cuando el sistema bancario vaya tomando a su cargo todo este esquema, aquellos bancos que trabajan con otros beneficios, irán quedando por el camino, lo que tendrá un efecto muy importante sobre su propia actividad y futuro.

Entonces, el gran tema radica en si el sistema bancario está preparado para concentrar de esta forma a 500.000 personas y si podrá manejar a todos esos clientes a los que en otra oportunidad les negó la tarjeta de crédito porque sus ingresos eran muy bajos, y a los que ahora les tiene que hacer funcionar ese modo de pago. Cabe aclarar que no todos los bancos manejan esas tarjetas de crédito porque hay otro sistema de negocios más lateral.

En definitiva, la pregunta concreta es, ¿cómo ven los bancos, desde el punto de vista de los costos, esta concentración, más allá de los beneficios que puedan tener? ¿A quién se los transferirían?

SEÑOR OTAVIANELLI.- Con respecto a lo manifestado por el señor Senador Heber, esa es la posición de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay.

En cuanto a la pregunta formulada por el señor Senador Abreu, los bancos han ido restringiendo o acotando su cartera de clientes en determinados mercados, entre otras cosas, por los costos transaccionales que tienen. Como decía, los bancos tienen los costos operativos más altos de la región y, por lo tanto, el negocio es complejo cuando hablamos de clientes de ingresos bajos o limitados.

En algún momento se generaron alternativas -que los bancos utilizan-, como son las redes de cobros y pagos. Las dos más conocidas son ABITAB y Red Pagos, pero también existen otras. Para utilizar esas redes hay que pagar; de hecho, alguien paga al final del día. Notoriamente existe un tratamiento diferencial, hay asimetría; hoy en día los bancos son los que absorben esos costos directos. ¿Por qué digo esto? Porque no pueden negarse a abrir cuentas so pena de perder un negocio que hoy tienen. Más de un millón de prestaciones se pagan a través de los bancos, o sea que si, con el criterio de no discriminación, los bancos se niegan, pierden ese millón de cuentas que señalé. Por lo tanto, van a tener que absorber costos por un potencial negocio futuro, con un punto de equilibrio de necesidad de negocio relativamente alto, porque es un negocio bastante costoso.

La experiencia indica que con la tarjeta AFAM la gente saca el dinero del cajero inmediatamente y eso es costoso para los bancos. Sacar dinero del cajero no implica únicamente instalar un cajero automático, sino también trasladar el dinero, contar con normas de seguridad, y, si se tiene una sucursal bancaria, por cada funcionario de sucursal, se contrata a tres empleados de seguridad como mínimo. En definitiva, son costos directos que los bancos deben asumir hoy por un potencial ingreso futuro y por la venta de créditos de nómina de esos clientes. El proyecto de ley vuelve hacia atrás esa posibilidad de negocios al equiparar a los bancos con otros que no pagan ese negocio.

En cuanto a si el sistema está capacitado para absorber este nuevo esquema, creo que esta pregunta tiene dos respuestas. En primer lugar, desde el punto de vista operativo, creo que hay dos chances potenciales. Una es a través de las redes de cobros y pagos. El sistema que el Banco Central creó el año pasado de corresponsales financieros permite utilizar las redes para que sean un vehículo muy cercano a la gente en muchos lados para este sistema.

Otra posibilidad es que los bancos desarrollen distintos tipos de metodologías; la más conocida es la de los cajeros automáticos. No obstante, en el mundo se desarrolla otra -es muy sano que se haga a través de los bancos- que tiene que ver con lo que se conoce como la banca móvil, es decir, la banca a través del celular. Pero todo eso apareja costos. O sea que si yo tengo que hacer crecer mi red de cajeros voy a tener que invertir en nuevos cajeros, en nuevos sistemas -incluyendo los de traslado de dinero-, así como en infraestructura de banca móvil que, como dije, es muy bueno pero muy caro e implica una gran inversión.

Volvemos al principio. La respuesta operativa es clara: se puede hacer a través de los instrumentos mencionados, es decir, redes de pago y desarrollo de la tecnología pero, ¿quién se va a hacer cargo de los costos? Aclaro que no estoy diciendo que los bancos estén pidiendo una compensación del 100% ni nada por el estilo; simplemente, pretendemos que se estudie la ecuación de costos y que no se haga de esto un negocio no rentable. Demos paso a la reglamentación y busquemos alternativas -los señores Senadores tienen mucha más habilidad que quien habla para hacerlo- que, en un plazo razonable -por eso hablaba de otorgar dos años-, permitan estudiar la verdadera ecuación de costos, logrando un equilibrio en el sistema. La idea -creo que todos somos conscientes de ello- es contar con un sistema que ayude a la gente a mejorar su situación económica. Los bancos están dispuestos a colaborar en esa línea, es decir, en un sistema que otorgue plazos suficientes para manejar su actual negocio y permita discutir con tiempo cómo se hará la nueva operación y cuál será su ecuación de costos operativos.

SEÑOR ABREU.- Consciente de lo avanzado de la hora, voy a tratar de plantear una preocupación de carácter muy simple.

Uno puede compartir la filosofía del proyecto de ley, pero advierte que los actores son distintos. Obviamente, la banca, el comercio, el que participa en una operación con tarjeta de crédito o las distintas maneras de intermediación financiera -no solo hablamos de los bancos formales, sino también de otras instituciones que se presentan diciendo que no quieren perder, como los consorcios- impactan de manera distinta en los costos y sobre la competencia. Pero también está el tema de la cultura -que no es poca cosa- y que no se impone por ley. Generalmente, la cultura se va incorporando a medida que se va asumiendo que la economía y el manejo de los medios de pago no solo se pueden hacer sobre el dinero que se tenga en el bolsillo, lo que se compre en el almacén o en un comercio.

Teniendo en cuenta el actual sistema, ¿qué porcentaje de recursos financieros o de moneda entiende la Asociación de Bancos Privados del Uruguay que funciona fuera de los circuitos bancarios en el país? De aprobarse este proyecto de ley, ¿cuál sería la aproximación para que la informalidad -por decirlo así- o, simplemente, el manejo muy de barrio -que es natural y hasta de cultura nacional- pueda ser absorbido en forma gradual o en un tiempo adecuado? Temo que lo que el proyecto de ley pretenda perseguir termine incentivando el manejo informal del dinero para poder sustraerse a tantas dificultades de carácter instrumental y, sobre todo, de cultura del manejo y de las relaciones comerciales de todos los días de la gente.

SEÑOR OTAVIANELLI.- Lamentablemente, no tengo una respuesta para la inquietud que plantea el señor Senador, pero quiero decir que a la Asociación de Bancos Privados del Uruguay le preocupan la

educación y la cultura financiera. Quizá, si se da un plazo adecuado, habría que empezar a trabajar -aclaro que hablo en nombre de todos los actores porque no me refiero solo al Gobierno o a los bancos- en forma más coordinada en educación financiera, antes de que se apruebe el proyecto de ley.

Antes de que la norma se instrumente, tenemos que lograr que la gente entienda cuáles son los objetivos, los beneficios y los potenciales costos que tiene el manejo de este tipo de instrumentos.

SEÑOR TAJAM.- Hemos escuchado atentamente las consideraciones que ha realizado el representante de la Asociación de Bancos Privados. Simplemente quiero hacer un comentario: las cooperativas hoy ya tienen el crédito de retención de haberes y en este proyecto tienen una ampliación del mercado porque pueden llegar a dar créditos de nómina donde las cuentas no estarían depositadas en la misma cooperativa, no dispondrían del depósito. Ahora los bancos suman el crédito de nómina. Pregunto: ¿esa parte de las cooperativas podría ser tan grande que cuestionara el equilibrio que usted ha mencionado con respecto a los costos que van a tener y la oportunidad de negocio que le da este proyecto?

SEÑOR OTAVIANELLI.- Lo cierto son los costos del proyecto. Es obligatorio incorporar personas que hoy están fuera del sistema -entre otras cosas, porque no son rentables para el sistema-, pero si no lo hago pierdo el negocio que hoy tengo. O sea que esto va asociar costos al sistema. No está claro el resultado del negocio potencial del crédito de nómina. Después de mi presentación vienen los representantes de ABITAB, que son quienes manejan números donde el punto de equilibrio es realmente importante. Creo que hablan del 40% o 50% de ventas a todos los clientes para lograr un punto de equilibrio en el negocio. No puedo afirmarlo porque no tengo el estudio. Lo que digo es que es esencial que tengamos claro ese tema antes de avanzar sobre un proyecto de este tipo, que demos paso a la reglamentación para que nos dé seguridad a todos. No digo que los bancos ganen dinero, sino que el negocio sea equilibrado, que no pierdan dinero. Insisto: los bancos están dispuestos a avanzar en la inclusión financiera y a colaborar con el proyecto, pero sabiendo que los grandes beneficiarios van a ser los clientes. Y como en cualquier teoría de juegos, si uno gana el otro no debe perder. Esa es un poco la idea.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto al tema de costos quiero hacer un aporte que me parece que es un dato de la realidad que dificulta enormemente los pasos a dar, porque se habla del tema de los cajeros como alternativas o soluciones. Hasta hace dos años, muchos bancos pagaban a los comercios un plus por tener instalado un cajero automático. Desde hace dos años, los bancos decidieron reducir la cantidad de cajeros automáticos en un número importante y eliminar el pago que se hacía por tenerlos. Una buena parte de los que se mantuvieron solamente están para hacer retiros y no para hacer depósitos, porque el costo más grande que tiene el cajero es que cuando se hacen depósitos está la obligación, todos los días, de que pase la empresa de seguridad a levantar la remesa, porque así lo dispone el Banco Central. Me parece que vamos a tener más dificultades. No veo qué solución se puede encontrar por ese lado.

SEÑOR OTAVIANELLI.- Los bancos mantienen cajeros automáticos, más allá de la rentabilidad de cada uno; muchas veces se instalan cajeros por cuestiones de servicio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Omití decir: en muchos casos, para mantener el cajero, se exigía al comercio un pago mensual para compensar la pérdida.

SEÑOR OTAVIANELLI.- En muchos lados, podemos observar que tener el cajero no representa un negocio para la institución y, en realidad, el banco lo deja para mantener un servicio de atención al cliente, como cualquier empresa que quiere mantener sus clientes. En definitiva, los cajeros no son una buena fuente de ingreso para las instituciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda agradece al contador Otavianelli su presencia hoy aquí.

(Se retira de Sala el representante de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay, contador Jorge Otavianelli.)

(Ingresa a Sala una delegación de ABITAB S.A.)

-La Comisión de Hacienda está recibiendo a una delegación de ABITAB S.A., constituida por su Presidente, señor Roberto Palermo, y su Gerente General, contador Sergio Cavallo.

Antes que nada, queríamos pedirles disculpas por haberlos hecho esperar tanto tiempo, pero en el día de hoy hemos recibido varias delegaciones y las preguntas y respuestas van haciendo que se extienda el horario previsto.

Les damos la bienvenida y les decimos que para nosotros es un gusto recibirlos y tener la oportunidad de escuchar la opinión que nos darán en nombre de ABITAB S.A. acerca del proyecto de ley en cuestión.

SEÑOR PALERMO.- Agradecemos que nos hayan invitado y nos hayan dado esta posibilidad de dar la opinión de ABITAB S.A. sobre este proyecto de ley tan importante para el país. De manera que hacemos esto con mucho gusto y por eso soportamos la espera sin problema.

Quiero trasmitir tres aspectos. En primer lugar, quiero decir que compartimos los objetivos de esta iniciativa, sobre todo en cuanto a que la inclusión financiera puede servir para acercar determinados instrumentos financieros a la población, como por ejemplo el financiamiento de una vivienda, la educación o la compra de bienes durables. Si todo eso sirve para mejorar el bienestar de los uruguayos, ABITAB está de acuerdo y personalmente su Presidente también. Ahora bien, no solo alcanza con abrir una cuenta corriente para mejorar el bienestar social. Entendemos que redes como la nuestra pueden cumplir un rol fundamental. Si se trata, por ejemplo, de que las personas soliciten un préstamo para que sus hijos vayan a la universidad, hoy los bancos pueden diseñar un producto financiero acorde a ello y, así, existen los préstamos para vivienda o para la educación. En realidad, lo que permiten las redes es la accesibilidad. Es decir que un vecino de un barrio alejado de Montevideo puede acceder a estos instrumentos financieros porque la capilaridad de nuestras redes y el contacto que tenemos con la población permiten facilitar este proceso.

Quiere decir que estamos de acuerdo con ese objetivo y con una segunda meta planteada, que es verdad: que la inclusión financiera -un concepto amplio- sirve para establecer una ligazón entre quienes ahorran y quienes tienen proyectos de inversión. Eso es fundamental. Ahí también las redes podemos cumplir un rol muy importante porque podemos ayudar a fomentar el ahorro y conectar con aquellos que tienen proyectos de desarrollo e inversión. Incluso los bancos podrían diseñar proyectos de inversión y nosotros facilitar para que la gente ahorre y compre instrumentos financieros que se puedan emitir eventualmente para financiar esos proyectos de inversión.

Por lo tanto, estamos totalmente de acuerdo con estos dos grandes objetivos que plantea este proyecto de ley. Creemos que las redes pueden cumplir, como acabo de manifestar, un rol importante.

El segundo aspecto a mencionar es que también estamos de acuerdo con los instrumentos que se crearon hasta ahora. En algún momento, nosotros mismos propugnamos la creación del banco minorista y también, por supuesto, la figura de los corresponsales financieros, que es una fundamental, así como también promovimos la creación del administrador de corresponsales financieros.

El proceso de inclusión financiera ocurrido en América Latina, América Central y otras partes del mundo se hizo a través de los corresponsales financieros. Brasil es un ejemplo paradigmático, que a esta altura debe tener 190.000 corresponsales financieros. Había 5.000 municipios en Brasil que no tenían servicios bancarios, pero si hoy vamos al Mato Grosso nos encontramos con que hay un corresponsal financiero a quien le puedo pedir una tarjeta de crédito, solicitar un préstamo, etcétera. O sea que la figura del corresponsal financiero recientemente regulado por el Banco Central es vital para este proceso de inclusión financiera y estamos de acuerdo.

Asimismo, también estamos de acuerdo con la creación y reglamentación de la figura del banco minorista, porque puede favorecer todo el tema de la accesibilidad de la que recién hablábamos. Hay otras figuras, como el dinero electrónico, que están dentro de todas las entidades que favorecen y promueven la inclusión financiera.

El tercer aspecto que queremos indicar tiene relación con la definición de ABITAB, es decir, qué ha dicho el Directorio frente a este proyecto de ley y qué papel cumplirá. Vamos a cooperar siendo corresponsales financieros y siendo administradores de corresponsales financieros. Quiere decir que prestaremos servicios a los bancos para darles estos servicios de corresponsalía que pueden ser desde tomar depósitos, pagar cheques, salarios, jubilaciones, etcétera. Ahora bien, adelantamos que no seremos emisores de dinero electrónico, porque ahí sí entendemos que hay una falencia; por lo menos, la ley no aclara nada en este sentido y no sé si lo hará la reglamentación o lo habrán dejado para más adelante.

El problema es que no hay una contrapartida económica como para nosotros emitir dinero electrónico. Para que tengan una idea los señores Senadores, nosotros hoy pagamos 380.000 prestaciones del BPS. Por tanto, si mañana tengo que manejar 380.000 cuentas con servicios gratis, como retiros -el proyecto de ley prevé cinco retiros gratis, ocho transferencias gratis y consultas ilimitadas gratis-, eso es imposible porque no hay una contrapartida. No entiendo cuál es la razón por la cual eso no se ha hecho, pero es imposible. Desde ya digo que nadie podrá ser emisor de dinero electrónico. O sea que uno de los grandes instrumentos para favorecer y propender a la inclusión financiera no se podrá poner en práctica porque no hay una contrapartida. Repito, nadie lo podrá hacer, nadie podrá pagar salarios porque aquí hay un problema. Si, por ejemplo, yo creo un monedero electrónico, una tarjeta de débito o cualquier forma de dinero electrónico y pago una jubilación y un salario, podría pensarse que más adelante nos podrían pagar un porcentaje de la remuneración que estamos pagando y que el jubilado o beneficiario gasta en los comercios. La gran pregunta es, ¿qué pasa si esa persona en vez de gastar con ese dinero electrónico, retira el efectivo? Nuestra experiencia nos dice que retiran el efectivo y ahí el sistema no funciona. Si retiran el efectivo no hay cómo remunerar al emisor del dinero electrónico.

Por lo tanto, es un tema para pensar y para hablar con los economistas del Ministerio de Economía y Finanzas. Ellos hicieron una experiencia piloto sobre este tema que estoy comentando -del que los señores Senadores estarán en conocimiento-, emitiendo una tarjeta de prestaciones a través del BPS para pagar asignaciones familiares.

El primer dato oficial que nosotros tuvimos sobre esta experiencia de pagar las asignaciones familiares con dinero electrónico nos muestra que 43.000 personas se pasaron al Banco de la República para percibir este beneficio a través de esta tarjeta de prestaciones sociales. De esas 43.000 personas, el 90% retiró el efectivo, lo cual tiene un costo porque requiere toda una logística: camiones blindados, seguro, personal, etcétera. Ellos dicen que fue una experiencia enriquecedora y aducen que quizás ese comportamiento se haya debido a una falencia en la plataforma tecnológica, es decir que había pocos POS en los barrios y en los aledaños de Montevideo. Es entendible que se diga eso, pero también es cierto que hay una razón económica y cultural por la cual el uruguayo retira el efectivo. Eso debe estar en conocimiento de los economistas y hay que profundizar en el tema un poco más.

¿Cómo lo solucionamos este problema? Es un factor exógeno que depende del comportamiento de la gente, del consumidor, del beneficiario y no de lo que piensan los economistas, ABITAB o los bancos. Si retiran el efectivo hay costo de logística por el manejo del dinero. Esto hará que las herramientas que se regularon -llámese banco minorista, corresponsal financiero o lo relativo al dinero electrónico-, en la práctica no funcione por esta razón que estoy señalando. Hay que hacer un análisis sociológico y económico de por qué la gente retira el efectivo.

¿Qué hacemos mientras tanto? Hay que hacer un cambio gradual. La pregunta es quién paga este servicio. Cuando pagamos salarios, la empresa -por ejemplo, una fábrica con trescientos empleados- abona el servicio a ABITAB y lo mismo pasa con el Banco de Previsión Social con respecto a las jubilaciones. No se puede pretender un objetivo doble: inclusión financiera sin costo transaccional. Para que haya un proceso gradual deberá existir un costo transaccional del que alguien se haga cargo, porque la gente seguirá retirando el efectivo. Esa podría ser una salida: no mover lo que hoy está

funcionando en el mercado y que las empresas y el BPS sigan pagando. En tal caso, será independiente si la gente, con la tarjeta, retira el efectivo o gasta con el dinero electrónico. Ahí sí aparecerán el banco minorista, el dinero electrónico, etcétera. Si nadie paga el costo transaccional esto será muy difícil. Hablamos de un costo transaccional que en la vida económica es muy importante. Los economistas presentes en Sala saben de lo que hablo. Un ganador del Premio Nobel, Ronald Coase, habló del costo transaccional, que son aquellos costos que se van agregando para que el servicio o el bien lleguen al consumidor.

Esta es la inquietud que queríamos manifestar. De todos modos vamos a apoyar el proceso desde la corresponsalía financiera, siendo administradores de corresponsales financieros. El costo de nuestro servicio se lo cobraremos a quien nos contrate. Si el banco nos contrata, tendrá el problema de ver cómo hace rentable este tema de pagar remuneraciones sin una contrapartida.

En aras de la brevedad quise plantear rápidamente estos puntos: compartimos los objetivos y la regulación de los instrumentos, vamos a apoyar el proceso, pero vemos una dificultad en el tema cultural de la gente, que retira el efectivo y eso tendrá un costo, tal como acabo de explicar.

No sé si Cavallo, con quien fuimos fundadores de ABITAB y tiene mucha experiencia en este tema transaccional, desea agregar algo.

SEÑOR CAVALLO.- Creo que la exposición del señor Palermo ha sido muy ajustada. Más allá de plantear cuál será el papel de ABITAB -que ya fue explicado por su Presidente-, es decir, apoyarse bajo la figura de administradores de corresponsales financieros, hemos estudiado la posibilidad de emitir dinero electrónico y hemos visto que el gran inconveniente que presenta es que no tiene retribución y sí muchos costos. Por lo tanto, en las condiciones que se plantean actualmente en el proyecto de ley, ABITAB descartó esa alternativa. No obstante, apoyaremos este proceso desde la figura de corresponsal financiero; lamentablemente, ABITAB no puede ocupar otro rol.

SEÑOR HEBER.- Pedimos disculpas porque nos atrasamos y llegamos a la Comisión al mediodía. Algunos señores Senadores no están presentes, pero seguramente leerán la versión taquigráfica.

Estas reflexiones que ustedes hacen me parecen muy importantes porque se atan directamente con la entrevista anterior que tuvimos con la Asociación de Bancos, que habló de costos que no puede enfrentar. Hablaron de ustedes y de Redpagos, de la posibilidad de contratar, pero a costo de ellos, sin recibir compensación.

Aquí hay un tema cultural y es necesario que haya una gradualidad en la implementación del sistema. Todos estamos de acuerdo en ello; yo participo de las reflexiones que el amigo Palermo hizo al iniciar su exposición. Nadie está en contra de la bancarización, como se le dice comúnmente a la posibilidad de sacar dinero de plaza, por la seguridad y la facilidad que puede significar para mucha gente el uso de la tarjeta.

Ahora bien, yo no disponía del dato de que el 90% de la gente que recibe prestaciones del BPS retira en efectivo. Eso es muy importante, porque se trata de un tema cultural. Pero agrego un elemento: en la tarjeta de BPS Prestaciones se exoneraba el 22%, no el 2% como se planteaba. ¡La totalidad! Teniendo un 22% de rebaja, la gente no hacía efectiva esa rebaja porque retiraba el dinero directamente.

Según los datos que tengo del BPS sobre la tarjeta BPS Prestaciones, solamente el 10% sacó la tarjeta; el resto optó por no hacerlo. Tuvimos un ejemplo con el 22%, no con el 2%. Además, de ese 10% que la usa, casi la totalidad retira el dinero al contado. En realidad, de las 200.000 personas que son beneficiarias de la tarjeta, solamente 20.000 sacaron el dinero. Reitero que ese es el dato oficial del BPS.

De manera que estamos ante un aspecto cultural. Aquí el problema es el apuro, porque si lo hacemos gradualmente, podemos lograr que la gente poco a poco se acostumbre al uso de la tarjeta y

a gozar del beneficio del 2%, que me parece insuficiente frente a los costos de los que estamos hablando.

Sin embargo, lo cierto es que la empresa ABITAB nos dice hoy que no va a emitir dinero electrónico porque no puede absorber los costos, la Asociación de Bancos acaba de señalar que tampoco dispone de infraestructura y, en todo caso, tendrá que contratarlos a ustedes para usar la que ustedes tienen. En consecuencia, estamos votando un proyecto de ley que no tiene andamiaje ni viabilidad.

A mí me parecía muy importante escucharlos, porque creo que deberíamos hacer una reflexión, sobre todo quienes integran el Gobierno, debido a que es un buen proyecto mal instrumentado. Es una buena idea -nadie está en contra de ella-, pero los apuros que están llevando a que esté pronta ya y a que en un plazo de seis meses se reglamente, está generando una problemática que desembocará en una situación de caos para mucha gente. Lo que me alarma son las consecuencias. Esa es la pregunta que quizás ustedes no puedan contestarnos, así como tampoco pudo hacerlo la Asociación de Bancos. ¿Qué va a pasar si esto se implementa ya? Tenemos costos que no se van a asumir y hay bancos que van a quedar fuera. Algunos contratarán con ustedes y otros no quieren perder el millón de clientes que actualmente están pagando servicios en base a cuentas corrientes por el pago de salarios y retenciones.

Por lo tanto, este proyecto, que es una buena iniciativa, va a generar una situación realmente de caos en el mercado financiero porque algunos entrarán, otros no, hay cooperativas que quieren ingresar para prestar, pero no tienen el costo del servicio bancario, y hay otras empresas -a las que hemos recibido hoy- que son de ahorro previo, que dicen que quieren dar préstamos y se preguntan por qué no van a tener ese beneficio, pero no tienen el costo del servicio de la cuenta. O sea que estamos generando un problema que, realmente, me preocupa.

Ahora bien, sabemos cómo se comporta el aspecto cultural. Como ya dije, tengo los datos oficiales del BPS: el 10% de los beneficiarios, que eran 20.000 personas, con un descuento del 22% en las prestaciones, no utilizaron el recurso, y de quienes lo hicieron, el 90% -que era el dato que yo no tenía- retiró el dinero directamente, o sea que tampoco usó la tarjeta, de modo que no obtuvo el beneficio.

Creo que lo mejor es, con la opinión que ustedes nos han dado hoy acá, establecer una gradualidad, actuar sin apuro y con la posibilidad de plantear quién puede pagar este costo y de generar la cultura necesaria. Tenemos que encontrarle una solución a una buena idea que, mal instrumentada, puede ser mala.

Esas son mis reflexiones, dirigidas a la delegación que hoy nos visita.

SEÑOR PALERMO.- Si los señores Senadores me permiten, quisiera hacer una precisión.

El porcentaje que manejé de que el 90% no hizo uso del beneficio de los 22 puntos de IVA, es un dato que fue comunicado a los dos meses de haber sido instrumentado el sistema. Sería conveniente disponer de las cifras actuales, es decir, sobre lo que está pasando ahora.

De todas maneras, en mi alocución dije que uno de los argumentos para justificar ese comportamiento tan sui géneris de los usuarios que, teniendo un beneficio nada menos que del 22% sobre el consumo no habían utilizado ese recurso, era que no disponían del servicio de RedPOS. Sin embargo, era demasiado pensar que no habían encontrado un POS para consumir, teniendo ese beneficio. Quiere decir que detrás de este comportamiento hay un tema cultural que está pesando y, por lo tanto, se deben buscar las condiciones necesarias en base al gradualismo del que hablábamos recién. La solución estaría en determinar quién paga los costos que implica el retiro de efectivo. En mi opinión, específicamente en el pago de remuneraciones y pensiones, alguien debería asumir ese costo.

A modo de resumen, apoyaremos este proceso en nuestro carácter de administradores de corresponsales financieros, brindándoles servicios a los bancos en el pago de jubilaciones y de salarios. Pero el problema se lo traspasamos a los bancos: son estos los que van a incurrir en costos. De acuerdo con nuestra investigación, si un banco tiene 300.000 clientes, cada usuario hará en promedio tres retiros. Quiere decir que si mañana tienen 300.000 clientes, probablemente, con los costos bancarios necesitarían que el 60%, el 65% o el 70% de estos compren algún servicio financiero para llegar al punto de equilibrio, lo que es una meta casi inalcanzable.

Pienso que, en promedio, la gente va a hacer tres extracciones en efectivo. Ya les hicimos una cotización a los bancos y, por cierto, no es un servicio barato.

SEÑOR HEBER.- Simplemente, quiero agregar que, según una información del BPS que obra en mi poder, hubo muchas quejas de los comercios por el alto costo del POS *-point of sale,* es decir el "punto de venta" en inglés- para adherir al sistema de las tarjetas de prestaciones del BPS. Se nos dijo que, dado el bajo volumen de las operaciones, resultó más negocio para el proveedor del POS que para el comercio minorista. La falta de una red ampliamente extendida también contribuyó al bajo uso de la tarjeta y el tiro de gracia -me dice quien me informa; sabido es que nuestro Partido tiene un representante en el Directorio del BPS- lo dio la demora que tenía la DGI en reconocer el crédito fiscal para el comercio; vendían sin IVA, pero cuando reponían no tenía el IVA-compra para pagar parte del precio de reposición. El Gobierno, a través del MEF, subsidió las instalaciones del POS para ampliar la oferta de puntos de venta del comercio minorista con el método electrónico, pero tampoco funcionó; ni siquiera con subsidio. Es una empresa la que dio ese servicio.

Quería citar esa información porque es ilustrativa para quienes están presentes y para quienes lean la versión taquigráfica. No sé si tenían estos datos, pero son los que me informan desde el BPS en forma oficial.

SEÑOR CAVALLO.- Con respecto a las cifras que maneja el señor Senador, un dato no menor es que de los usuarios de la Tarjeta BPS Prestaciones que optaron pasar a ese sistema, la gran mayoría -diría un 90%; no sé si luego cambió- fue al Banco República. O sea que no se produjo una distribución equilibrada entre los distintos bancos porque, reitero, el 90% fue al Banco República. Si se avanza con la norma, probablemente la gran mayoría que opte por pasar a este sistema también elija al Banco República, aunque desde esta institución, por lo que leí en un artículo de prensa, se ha señalado que no estaba preparada para recibir una cantidad importante de cuentas, por lo menos en este momento.

También es importante destacar que nosotros que pagamos una cantidad importante de prestaciones del BPS, de alguna manera sufrimos sus exigencias respecto a las condiciones que deben cumplir los locales: por ejemplo, una cantidad de metros cuadrados de superficie en el área de atención al público, emergencia médica disponible para atender ese público tan sensible y que haya sillas. Si se mantiene esa conducta de seguir utilizando el efectivo -como dice el Presidente; creo que todos coincidimos-, esos jubilados tendrán que ir a lugares como los cajeros automáticos en los que suele haber colas que serán mayores a las que se forman hoy, en condiciones de excesivo calor, de lluvia, etcétera. Es decir, todo aquello de lo que el BPS se preocupó por lograr de los actuales prestadores de servicios de pagos actuales y que tuvieran cierta comodidad para ese público tan sensible, en esto no se ha tenido en cuenta si es que en realidad se mantiene ese deseo del efectivo. Todo indica que parece difícil de vencer.

Nada más.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece a los representantes de ABITAB S.A. la información brindada.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 13 y 13 minutos.)